

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



Klaus W. Grewlich

## **Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser - greift die EU-Zentralasien-Strategie?**

Neues „Great Game“ von  
Afghanistan bis zum  
Kaspischen Meer?

Discussion Paper

C200  
2010

---

ISSN 1435-3288

ISBN 978-3-941928-02-2

---

Zentrum für Europäische Integrationsforschung  
Center for European Integration Studies  
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3  
D-53113 Bonn  
Germany

Tel.: +49-228-73-4929  
Fax: +49-228-73-1818  
<http://www.zei.de>

Botschafter a.D. Prof. Dr. jur.habil. Dr.sc.econ. Klaus W. Grewlich, LL.M. (Berkeley), Jahrgang 1943, war von 2006 bis Juli 2008 Deutscher Botschafter und zugleich Vertreter der jeweiligen EU-Präsidentschaft in Bischkek, Kirgistan. Von Juli 2005 bis Juni 2006 war er im Range eines Botschafters als europapolitischer Berater des Staatspräsidenten von Rumänien nach Bukarest abgeordnet. Zuvor hatte Grewlich das VN-Generalsekretariat (UN-DESA) in New York beraten. Von 2001 bis 2004 war Grewlich Deutscher Botschafter in Baku, Aserbaidschan. Vor der Ernennung (1999) zum deutschen Vertreter im Aufsichtsrat der „EU-Aufbauagentur für Kosovo, Serbien und Montenegro“ war Grewlich Geschäftsführendes Vorstandsmitglied eines europäischen Spitzenverbandes (CEPI) in Brüssel. Von 1990 bis 1995 war Grewlich Leiter des Internationalen Geschäftsbereichs und Vorstandsbeauftragter der „Deutschen Telekom“. Davor war er als Vertragsjurist in der „European Space Agency“ (Paris), im Kabinett des Generalsekretärs der OECD (Paris), in den Kabinetten von zwei EU-Kommissaren (Brüssel) sowie im Auswärtigen Amt (u.a. Mitglied des Planungsstabs und Referatsleiter) tätig. Grewlich lehrt derzeit an der Universität Bonn (Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät) am „Europakolleg in Brügge & Warschau/Schloß Natolin“ und an der „Hertie School of Governance“, Berlin. Grewlich ist Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung.

*Klaus W. Grewlich*

## **Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser – greift die EU-Zentralasien-Strategie?**

Neues „Great Game“ von Afghanistan bis zum Kaspischen Meer?

### ***I. Einleitung***

Zentralasien (ZA), die Region zwischen Kaspischem Meer, Afghanistan, West-China und dem russischen Süd-Sibirien, ist wirtschaftsstrategisch und sicherheitspolitisch von großer Bedeutung. Für die Energie- und Rohstoffversorgung der Europäischen Union (EU) sind die Staaten des ressourcenreichen ZA wichtige Partner. Sicherheitspolitisch hat ZA wegen seiner Krisenanfälligkeit, des Engagements der NATO im „bewaffneten nicht-internationalen Konflikt in Afghanistan“ und insbesondere wegen des Drogenhandels und der Organisierten Kriminalität einen Spitzenplatz auf der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsliste. Einen Beitrag zur Stabilisierung des von vielfachen Krisen bedrohten ZA zu leisten, ist eines der Ziele der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) der EU. Im Rahmen der GASP wurde 2007 eine „EU-Strategie für eine neue Partnerschaft mit Zentralasien“<sup>1</sup> verabschiedet. Die Wirkung dieser EU-

Der Beitrag ist meiner Frau, Jacqueline, gewidmet.

<sup>1</sup> Council of the European Union, European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership, 2007; in deutscher Sprache: Auswärtiges Amt, Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, <https://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie->

## Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser – greift die EU-Zentralasien-Strategie?

Zentralasienstrategie ist allerdings begrenzt durch unklare Prioritäten in der praktischen Umsetzung, einem Mangel an kohärenter Politik der EU-Mitgliedstaaten und durch das machtpolitische Status-quo-Denken lokaler Eliten in ZA.

Sollte die EU ihre Beiträge für ZA im Rahmen der GASP und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nicht besser auf solche Handlungsbereiche konzentrieren, die - gerade wegen ihres hohen Konfliktpotentials - im Erfolgsfall regional eine Friedensdividende und innenpolitisch ein Mehr an Rechtsstaatlichkeit und Wohlstand versprechen? Der konzeptionelle Nachweis, dass die „kooperative Nutzung von Wasserressourcen und Wasserkraft“ einen Schlüsselbereich in diesem Sinne bezeichnet, kann erbracht werden. Schwieriger fällt die praktische Überzeugungsarbeit mit dem Ziel, die Interessengegensätze zwischen den „Öl- und Gasmächten“ Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan und andererseits den „Wassermächten“ Kirgistan und Tadschikistan auszugleichen.

Das „Rivalisieren um Wasserressourcen“ wird in ZA zu einem gefährlichen Konfliktfeld, - innergesellschaftlich, zwischenstaatlich und regional. Die Problematik verschärft sich laufend: Die Wasserverknappung und Verschmutzung der grenzüberschreitenden Gewässer in ZA nimmt zu. Ihre Grundursache hat die Wasserknappheit aber weniger in nicht ausreichender tatsächlicher Verfügbarkeit von Wasser, sondern in Machtverhältnissen, politischen Prozessen und Institutionen<sup>2</sup>, das heißt in der „Wasser Governance“ und in einem heute normativ defizitären und, falls vorhanden, von den beteiligten Akteuren auf regionaler, nationaler wie lokaler Ebene häufig gebrochenen Wassernutzungsrecht.

Die Problematik der effektiven Wasserverfügbarkeit in ZA geht einher mit der, zwar nicht ausschließlich aber doch schwerpunktmäßig anthropogenen Verlandung der Binnenseen, dem Versiegen von Flüssen und der Ausbreitung von Wüsten. Besonders gefährdet sind die Aralregion, das Ferghanatal und die Autonome Uigurische Region Xinjiang im westlichen Teil der

Text-D.pdf; Council of the European Union, The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action, 2009; s. unten IV.

Volksrepublik China. Die bekannte Aralsee-Katastrophe ist im Wesentlichen das Ergebnis ineffizienten Wassermanagements. Eine seit mehr als fünfzig Jahren ausbeuterische Bewässerungslandwirtschaft macht wachsende Gebiete von ZA unbewohnbar, mit negativen ökologischen und gesundheitlichen Folgen.

Eines der vielen Paradoxien des heutigen ZA<sup>3</sup> ist, dass zwar ein breiter Konsens hinsichtlich des wirtschaftlichen Werts und der politischen Bedeutung der Wasserressourcen besteht, dass aber von den Zentralasiaten selbst nur wenig in Richtung Optimierung einer ökonomisch effizienten, ökologisch nachhaltigen, sozialverträglichen Wassernutzung und einer Minimierung der Wasserkonflikte getan wird. Nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, effektive Rechtstaatlichkeit und „inklusive politische Stabilität“, die (im Gegensatz zu der heute vorherrschenden „exklusiven Stabilität“) nicht ganze Teile der Bevölkerung von der Meinungsbildung und vom wirtschaftlichen Wohlstand ausschließt, sind mit einer verbesserten regionalen Kooperation untrennbar verbunden. Regionale Kooperation hat aber in ZA (einschließlich eines Afghanistan mit funktionierender Staatlichkeit) kaum eine Chance, wenn man nicht die „Lunte zum Pulverfass“ löscht: die „Rivalität um Wasser“.

Das lateinische Wort „Rivus“ bedeutet „fließendes Gewässer. „Rivalis“ ist der Mitnutzer am Bach oder Fluss. Der Rivale kann zum „Wasserneider“ und somit zum Feind werden. Schon die Sprache vermittelt die potentielle Konfliktbeladenheit der Ressource Wasser.

Rund 85 Prozent der alljährlichen Wasserabflüsse im Aralseebecken mit seinen Hauptflussgebieten Amu Darja und Syr Darja bildet sich in den Gebirgen der Oberanlieger Kirgistan (43 Prozent), Tadjikistan (24 Prozent) und Afghanistan (19 Prozent) durch Gletscher- und Schneeschmelze. Von diesen Oberanlieger-Staaten werden gegenwärtig weniger als 20 Prozent des genannten Wasseraufkommens verbraucht. Mehr als 80 Prozent der Wassermenge werden von den Unteranliegern Usbekistan, Kasachstan und

<sup>2</sup> UNDP, Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis. Human Development Report, 2006

Turkmenistan vorwiegend für den Bewässerungsfeldbau genutzt. Die genannten Abnehmerstaaten, vor allem Usbekistan und Turkmenistan hängen im wahrsten Sinn des Wortes „am Tropf“ der Oberanlieger. Widerstreitende Interessen der Wassernutzung für Wasserkraft/Elektrizität einerseits und für die Bewässerungslandwirtschaft andererseits eskalieren fast alljährlich zwischen Ober- und Untieranliegern.

Die Probleme sind zwar erkannt aber nicht gebannt. Geschieht nichts, dürfte sich gerade die Wasserproblematik im Aralbecken in den nächsten Jahren weiter verschärfen. Ein zusätzlich ins Blickfeld rückender Faktor ist „Afghanistan“, das in Zukunft notwendigerweise mehr Wasser aus dem Pandj/Amu Darja Becken entnimmt. Es ist damit zu rechnen, dass Afghanistan bis zu zehn Prozent des Wasserhaushalts des Amu Darja beanspruchen wird, - verglichen mit derzeit zwei Prozent.<sup>4</sup> Der Grund für die erforderlichen zusätzlichen Entnahmen lautet: ohne Wasser keine nachhaltige Entwicklung. Beruht doch die Entwicklung Afghanistans nicht zuletzt auf der Handlungs-Trias „Landwirtschaft/Ernährung, Hygiene/Gesundheit und Energie/Elektrizität“. Deren gemeinsamer Nenner heißt „Wasser“.

Politische Brandherde wie Afghanistan rufen nach nationalen, aber ebenso nach regionalen Entwicklungs- und Friedenslösungen. Werden die aus Afghanistan kommenden Bedrohungen den politischen Willen der Zentralasiaten zur regionalen Zusammenarbeit lähmen oder umgekehrt mobilisieren? Unter welchen Voraussetzungen wird die Nutzung der Wasserressourcen von einem Tummelfeld rivalisierender Akteure zu einem kooperativen politischen Handlungsbereich?

Die internationale Staatengemeinschaft wird im Prozess der Umsetzung und Fortschreibung der Ergebnisse der Internationalen Afghanistan-Konferenz vom 28. Januar 2010 in London und im Verlauf der Vorberei-

<sup>3</sup> UNDP, Central Asia Human Development Report – Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security, New York 2005.

<sup>4</sup> Sievers, Water, Conflict and Regional Security in Central Asia, New York University Environmental Law Journal, 2002/10 (3), 356-402 (369); Martius/Lamers/Vlek, Integrierte Ansätze zu Land- und Wassermanagement in Zentralasien: Ein Pilotprojekt im Aralseegebiet, in Kramer (Hrsg.), Integratives und nachhaltigkeitsorientiertes Wassermanagement, 2009, 242 ff.

tungen für die Nachfolgetreffen mehr und mehr erkennen, dass die angestrebte Stabilität in Afghanistan von der regionalen Stabilität, insbesondere in ZA, nicht zu trennen ist. Umgekehrt machen sich die Zentralasiaten, in Erkenntnis dieses Wirkungszusammenhangs, schon heute Sorge, was nach einem „Exit“ der Koalitionstruppen aus Afghanistan auf sie zukommt.

Auf der Suche nach Regionalprojekten, die im Sinne gemeinsamer regionaler Interessen aus der Region selbst - „von innen“ - hervorgehen und nicht von außen übergestülpt werden, stößt man unausweichlich auf die Frage der Wassernutzung. Könnte eine grenzüberschreitend optimierte „Wassernutzung“ helfen, ein weiteres Versinken der süd-östlichen zentralasiatischen Region einschließlich Afghanistans in Armut, Organisierter Kriminalität, Korruption, Drogen<sup>5</sup> und Krieg zu verhindern?

Die Europäische Union hat diesen politisch-strategischen Zusammenhang grundsätzlich erkannt: Die 2007 unter deutscher Präsidentschaft verabschiedete „EU-Zentralasienstrategie“ stellt im Kapitel „Nachhaltige Umweltpolitik und Wasser“, klar, dass in ZA ein verbessertes Wassermanagement gleichzeitig die regionale Sicherheit und Stabilität fördert und die wirtschaftliche Entwicklung unterstützt. Im Kapitel „Energie“ der EU-ZA-Strategie heißt es, dass neben Öl, Gas und Elektrizität, das Wassermanagement ein wichtiger Teil der Energiezusammenarbeit in der Region ist:

„Die Produktion und Verteilung von Elektrizität auf der Basis von Wasserkraft sind zukunftsentscheidend für die Förderung von Stabilität und Wohlstand in Zentralasien, einschließlich Afghanistan und Pakistan. Dieses Potential wird noch nicht ausreichend genutzt.“

## **II. Zentralasien: Neues „Great Game“?**

Im Grunde wissen wir von ZA nur wenig, weil dieser Teil der Erde lange von der früheren Sowjetunion „verschluckt“, bzw. westlichen Strategen allenfalls als deren „weicher Unterleib“ geläufig war.

<sup>5</sup> Grewlich, Wasser gegen Drogen. Die Nutzung von Wasser als Entwicklungsprojekt in Zentralasien, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZFAS) 2009 2:24-34 (26f.)

## Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser – greift die EU-Zentralasien-Strategie?

Die politische Geographie Zentralasiens ist komplex: Mit den „verhakelten“, von Stalin veranlassten „ungerechten Grenzverläufen“ haben sich die - in neuen Staaten verfassten - früheren Sowjetrepubliken soweit abgefunden. Doch wiederkehrende Eruptionen lokalen Volkszorns zeigen, dass kluges politisches Handeln gefordert ist; - so im Falle der usbekischen Enklaven mit tadschikischen Bewohnern auf Territorien im Süden des Ferghana-Tals, die von Kirgistan beansprucht werden. Die Unterschiede zwischen großen und kleinen Staaten, zwischen „Öl- und Gas-mächten“ wie Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan und den „Wassermächten“ Kirgistan und Tadschikistan, zwischen Gesellschaften mit nomadischer und mit sesshafter Tradition, zwischen Pharsi und Turkmongolen haben bisher kaum zu gewaltsamen grenzüberschreitenden Konflikten geführt. Aber es gibt keine Garantie, dass die oberflächliche Ruhe für immer andauert. Man erinnere sich an den westlichen Balkan. Die dortigen Explosionen des „Pulverfasses“ wurden vorausgesagt. Cassandra wurde nicht gehört. Gelingen in Zentralasien erfolgreiche Investitionen in präventive Politik?

Welche Situationen entstünden in bestimmten zentralasiatischen Staaten, wenn sich zum Beispiel in Pakistan ein radikal-islamistisches Regime durchsetzt? Welche politisch-sozial-kulturelle Kettenreaktion würde ein Konflikt mit dem Iran auslösen? Bis zu welchem Grad wird China die Bodenschätze, die Märkte, die Infrastruktur, die Energie- und Wasserressourcen Zentralasiens zu seinem Vorteil ausbeuten können? Zwar wurde eine von China initiierte Gaspipeline Turkmenistan-Usbekistan-Kasachstan eingeweiht; gleichzeitig gab es jedoch Demonstrationen in Ost-Kasachstan wegen drohender „Sinisierung“, - und welche Rolle wird in diesem Zusammenhang die Uiguren-Frage spielen? Was genau im Sommer 2009 bei den Uiguren geschah, ist nicht eindeutig geklärt. Welche Auswirkungen drohen ZA, wenn die Sicherungs- und Aufbauleistung in Afghanistan nicht zum Erfolg führt und, statt der angestrebten „Übergabe in Verantwortung“,<sup>6</sup> ein von radikalen Taliban geschürter Generalaufstand der Paschtunen

<sup>6</sup> Drucksache der Bundesregierung (ohne Datum) „Ressortübergreifende Entscheidungsgrundlage zur Mandatsverlängerung und vor der Internationalen Afghanistan Konferenz: Afghanistan. Auf dem Weg zur „Übergabe in Verantwortung“, Berlin 2009



droht? Und welche Rolle spielt umgekehrt die Stabilität in der ZA Region für Afghanistan? Und wie lange können die Staaten und Gesellschaften in ZA den steigenden Druck der Organisierten Kriminalität, der Korruption und vor allem des Drogenhandels aushalten? Entwickelt sich Kirgistan zu einem „failed state“ oder etabliert es den Rechtsstaat? Wird es gelingen, die in den Gebirgsländern Kirgistan und Tadjikistan vorhandenen, als Folge des Klimawandels und Bevölkerungsdrucks wertvoller und zugleich konfliktträchtiger werdenden Wasserressourcen, gerecht und friedlich für Gesundheit, Wasserkraft und nachhaltige Bewässerungslandwirtschaft in Zentralasien zu entwickeln?

### „Great game“

Wird die gegenwärtige Interessen- und Bedrohungslage in Zentralasien transparenter, wenn man sie auf das „Great Game“ des vorletzten Jahrhunderts projiziert? „Turnier der Schatten“ nannte der zaristisch-russische Außenminister Karl von Nesselrode (1814-1856) das zähe Ringen um Einfluss in dem für einen möglichen russischen Zugang zu den Reichtümern von Indien, bzw. die britische Abwehr eines solchen Eindringens strategisch entscheidenden Gebiet vom Hindukusch, über den Pamir und den Tien-Shan, in den Oasen von Ferghana, Serafshan und Choresm und an den Flüssen Amu-Darja und Syr-Darja – bis zum Kaspischen Meer.

Das „Great Game“<sup>7</sup> ist die Geschichte junger britischer und russischer Offiziere, die im „großen Spiel“, im „Turnier der Schatten“ ihr Leben riskierten. Verkleidet als Pferdehändler, buddhistische Bettelmönche und muslimische Pilger kartographierten sie geheime Pässe, trugen Geländekenntnis zusammen und versuchten, jeweils zugunsten von Großbritannien oder Russland auf die mächtigen Khane einzuwirken. Manche der „Spieler“ wurden berühmt; nicht wenige kamen nie zurück. Als das Great Game zu Anfang des 19. Jahrhunderts begann, lagen 2000 Meilen zwischen der russischen Militärgrenze an Ural und südlichem Sibirien und den Grenzposten der Briten im nördlichen Indien. Anfang des 20. Jahrhunderts trennten an

<sup>7</sup> Piatogorsky/Sapir (Hrsg.), *Le Grand Jeu*, Paris 2009; Hopkirk, *The Great Game. On Secret Service in High Asia*, 1990.

manchen Stellen nur 20 Meilen die Vorposten der beiden Imperien im Himalaya, Hindukusch und Pamir. Nach dem russisch-japanischen Krieg (1904-1905) legte 1907 der britisch-russische Vertrag von St. Petersburg die Einflusszonen fest: Nördlich des Amu-Darja sollten die Russen herrschen; Afghanistan wurde zu einem britischen „Halb-Protectorat“, das heißt zu einer „Pufferzone“, welche die Zugänge nach Indien sperrte.

„Geopolitik“<sup>8</sup> gehört zur politischen Erlebniswelt der Zentralasiaten. Dass sich fremde Staaten, Organisationen und Unternehmen um Ressourcen, Einfluss und Partnerschaft bemühen, ist eine Tatsache aber auch ein Erklärungsmuster, das ein Gefühl der Begehrtheit und eigenen Bedeutung vermittelt. Mackinders geopolitische Erklärung der Gegensätze zwischen der maritimen Macht Großbritannien und dem kontinentalen Zarenreich und die Unterscheidung zwischen dem *Zentralasiatischen Heartland* und den *Rimlands*<sup>9</sup> war im gesamten 20. Jahrhundert wirkungsmächtig und steckt noch heute in den Köpfen mancher außenpolitischer Strategen. Dennoch würden wenige so weit gehen wie der vom Great Game besessene Mackinder: „Wer das Heartland - nämlich Zentralasien - beherrscht, der beherrscht die Welt!“. Man darf aber nicht vergessen, dass Henry Kissinger und Zbigniew Brzezinski nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ihren „geopolitischen Blick“ auf Zentralasien warfen, von dort aus (geistig) die amerikanischen Stützpunkte in den „Randländern“, nämlich Westeuropa, dem persischen Golf und auf den fernöstlichen Inseln Japan und Taiwan betrachteten und befanden, dass ein Zusammengehen von China und Russland nicht im US-amerikanischen Interesse, der direkte Zugang zum Energie- und Rohstoffreichtum Zentralasiens hingegen für die westlichen Interessen förderlich sei.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Zum Begriff „Geopolitik“ insbes. Parker, *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*, 1985; Jacobsen, *Karl Haushofer - Leben und Werk*, 2 Bände, 1974.

<sup>9</sup> Mackinder, *The Geographical Pivot of History*, *The Geographical Journal*, XXIII-4, 1904, p. 421-444.

<sup>10</sup> Brzezinski, *The grand chessboard*, 1997.

### *Sicherheitspolitik, Wirtschaftsoffensiven, Pipeline-Diplomatie*

Sind folgende Vorgänge Symptome eines neuen „great game“?

Die Anfang 2009 von der Führung der Kirgisischen Republik den USA angedrohte Schließung des US-Militärstützpunkts „Manas“: Der Stützpunkt liegt unmittelbar in der Nähe der kirgisischen Hauptstadt Bischkek und nur rund 50 km entfernt von dem russischen Stützpunkt „Kant“. Vom US-Stützpunkt aus erfolgen Lufttransporte von monatlich mehreren Zehntausenden von Soldaten nach und von Afghanistan, logistische Versorgungsflüge sowie Luft-Betankungen von Flugzeugen der US-Air Force im südlichen Afghanistan. Mehr oder weniger zeitgleich mit der öffentlichen Bekanntmachung der „Kündigung“ des US-Militär Stützpunktes durch Kirgistan wurde mitgeteilt, dass Russland der Republik Kirgistan Kredite in Höhe von rund 2 Mrd. US-Dollar für den Bau einer 1900 Megawatt-Wasserkraftanlage oberhalb des Toktogul-Staudamms zur Verfügung stellen will. Mittlerweile hört man, dass auch China bereit ist, konkrete Staudamm- und Wasserkraftprojekte im kirgisischen Tien-Shan zu übernehmen. Im Endeffekt behielt die US-Airforce ihren Stützpunkt, der nunmehr offiziell als „Transit Center“ bezeichnet wird. Die von den USA an Kirgistan zu bezahlenden jährlichen Pachtkosten sind um das Dreifache auf 60 Millionen US-Dollar angestiegen.

Die Gewalteskalation im südlichen Kaukasus (Georgien) im Sommer 2008: Das Bild russischer „imperialer“ Aggression, verbunden mit einem intriganten Spiel Moskaus in Sachen Abchasien und Südossetien ist überlagert durch ein Hazardeurtum seitens der georgischen Staatsführung, die nicht zuletzt den Befehl zum ersten Schuss gab. Der Georgienkrieg hat den begrenzten westlichen Einfluss im post-sowjetischen Raum deutlich gemacht. Gleichzeitig wurde aber auch Russland in seine Schranken verwiesen: Auch enge Verbündete im post-sowjetischen Bereich waren nicht bereit, die Unabhängigkeit von Südossetien und Abchasien anzuerkennen, was einen Ansehensverlust Russlands in ZA offenbart. Spätestens seit dem Georgien-Krieg will kein Staat in ZA in zu enger Abhängigkeit von Russland stehen, was die Kooperationswilligkeit der ZA-Staaten mit China und der EU erhöht hat.

Die Aufrüstung der Seestreitkräfte im Kaspischen Meer: Eine ständig wachsende Zahl von Tankern mit Öl und in Zukunft auch Flüssiggas aus Kasachstan und Turkmenistan wird die Ölmetropole Baku ansteuern. Im Kaspischen Meer selbst wird off shore Öl und Gas gefördert. Zusätzliche Vorkommen werden erschlossen. Die Grenzlinien zwischen Aserbaidschan, Turkmenistan und Iran und die wirtschaftlichen Einflusszonen hinsichtlich der Bodenschätze im Meeresgrund sind strittig. Völkerrechtlich ist das Regime des Kaspischen Meers ungeklärt: Ist es ein See oder ein Meer; gilt „Kondominium“ oder die „modifizierte Äquidistanzlinie“? Sowohl die USA und die NATO als auch Russland versuchen, kollektive maritime Sicherheitssystem aufzubauen (Caspian Guard bzw. CASFOR).<sup>11</sup> Iran protestiert gegen die Präsenz der NATO und der USA, die vor allem die Flottenmodernisierung von Aserbaidschan unterstützt. Die EU aber auch China und Indien bemühen sich um Energiequellen im Kaspischen Becken. In dieser Lage modernisieren die Kaspi-Anrainer ihre Flotten. Wird das Kaspische Meer verstärkt zu einem Ort der Konfrontation, oder wird die wachsende Stärke der kleineren Anrainer (ZA-Staaten und Aserbaidschan) zu einem Kräfteausgleich führen?

Die gemeinsamen „Militär- und Antiterror-Manöver“ im Rahmen der „Shanghai Cooperation Organisation“ (SCO): Mitglieder der SCO sind Russland, China, die ZA Staaten (mit Ausnahme Turkmenistans) plus Mongolei, Indien, Pakistan und Iran als Beobachter; augenfällig war vor allem das Manöver im süd-sibirischen Cheylabinsk (im August 2007) mit Truppen von einer Gesamtstärke von 4000 Mann, 500 gepanzerten Fahrzeugen und 80 Flugzeugen, das ein beachtliche Ansätze zu abgestimmtem „Command, Control and Communication“ zeigte.

Die chinesischen Wirtschafts- und Investitionsoffensiven: China investiert vor allem im Rohstoffbereich und in der Infrastruktur zum Beispiel in Tadschikistan (Wasserkraftwerke) bis hin zu angestrebten Wasser-Lizenzen in Ost-Kirgistan mit dem Ziel der Bewässerung der Taklamakan-Wüste und der beabsichtigten Ausbeutung der Kupferfelder in Afghanistan. China

<sup>11</sup> Laruelle/Peyrouse, The Militarisation of the Caspian Sea: “Great Games” and “Small Games” over the Caspian Fleets, China and Eurasia Forum Quarterly, Vol. 7, No.2 (2009) S. 17-35.

fragt nicht nach politischen Reformen und ist bereit, hohe Summen in den Energiesektor in ZA fließen zu lassen. Die chinesische Politik „no questions asked“ hat Erfolg; wobei allerdings „private Unternehmer“ aus China Zurückhaltung bei mittelständischen Investitionen zeigen.<sup>12</sup> Russland scheinen die Kraft und der Wille zu einer Strategie der Entwicklung der ZA-Region zu fehlen, was wiederum zu einem wachsenden ökonomischen Einfluss Chinas, möglicherweise der EU, des Iran und anderer Mächte führt.

### *Pipelines*

Die „Geostrategie der Pipelines“ ist ein aufschlussreiches Element des neuen „great game“ in ZA: Dazu gehören die Bekämpfung der „Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline“ sowie des von der EU unterstützten „Nabucco-Projekts“ durch die russische Gazprom. Russland besitzt durch sein Quasi-Monopol über die regionale Pipeline-Infrastruktur immer noch erheblichen Einfluss auf die ZA-Staaten. Was das Verhältnis Gazproms zur politischen Führung Russlands betrifft, so gibt es auffallende Ähnlichkeiten zum Verhältnis zwischen der Führung des britischen Imperiums und der East Indian Company im 19. Jahrhundert: Wirtschaftliche Macht versucht, die politische Führung zur Durchsetzung von Wirtschaftsinteressen zu instrumentalisieren; umgekehrt setzt die politische Führung wirtschaftliche Macht als Instrument für die Verfolgung politischer Interessen ein.

Die größten im Kaspischen Raum nachgewiesenen Erdölvorkommen liegen in Kasachstan am nördlichen Kaspischen Becken; Kasachstan ist das politisch und wirtschaftlich stabilste Land in ZA. Auf dem Gebiet der Exploration und Produktion von Öl in Kasachstan („Joint Production Contracts“) haben westeuropäische und US-amerikanische Unternehmen eine herausgehobene Position. Der Öltransport Kasachstans hingegen wird zu 80 Prozent von der russischen Staatsholding Transneft kontrolliert. Chinesische Unternehmen fördern etwa ein Viertel der kasachischen Ölproduktion. Die

<sup>12</sup> Spechler, Why does China have no Business in Central Asia?, China and Eurasia Forum Quarterly, Vol. 7, No. 2 (2009) S. 3-15.

## Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser – greift die EU-Zentralasien-Strategie?

EU ist zwar Hauptkunde des kasachischen Öls, spielt aber beim Transport nur eine Nebenrolle.

Turkmenistan ist auf dem Gebiet der Erdgasförderung der Hauptspieler in ZA. Mit den weltweit viertgrößten nachgewiesenen Erdgasreserven lenkt Turkmenistan das Interesse ausländischer Investoren auf sich. Durch den Bau einer bis 2013 voll funktionsfähigen Gaspipeline nach China, durch neue bzw. renovierte Pipelines in den Iran und ggf. mit Hilfe des europäischen Nabucco-Projekts versucht Turkmenistan, sich aus der einseitigen Abhängigkeit von Russland zu befreien.

Mit dem geplanten Bau der 3300 km langen Nabucco-Pipeline ist die EU energiepolitisch in ZA engagiert. Die EU strebt eine Diversifizierung ihrer Energieversorgung an. Ihr Ziel ist daher der Ausbau eines Transportkorridors für Gas aus der Kaspischen Region; das heißt durch den Südlichen Kaukasus und die Türkei unter Umgehung von Russland. Nabucco benötigt eine Transportmenge von etwa 35 bis 40 Mrd. Kubikmeter/Jahr Gas, um wirtschaftlich zu werden. Mit einer relativ hohen Wahrscheinlichkeit kommen 20 Mrd. Kubikmeter/Jahr Gas aus Aserbaidschan und vielleicht weitere 20 Mrd. Kubikmeter/Jahr aus Turkmenistan.<sup>13</sup>

Ist Turkmenistan bereit, das Gas über Nabucco in die EU zu liefern, so stellt sich die Frage, wie die natürliche Barriere des Kaspischen Meers überwunden wird. Grundsätzlich gibt es dafür eine peri-kaspische Lösung, das heißt über den Iran, was ökonomisch sinnvoll wäre aber derzeit politisch kompliziert ist; oder aber es gelingt eine transkaspische Lösung mit Hilfe von Flüssiggasterminals und -tankern oder einer Pipeline über den Grund des Kaspischen Meeres, was sowohl umweltpolitisch fragwürdig als auch wegen des ungeklärten völkerrechtlichen Regimes des Kaspischen Meers problematisch ist.

Die geostrategischen Manöver verschiedener Mächte auf dem Gebiet der Öl- und vor allem der Gas-Pipelines werden nun klarer: Ins Auge fällt, dass

<sup>13</sup> Badrakumar, China resets terms of engagement in Central Asia, Asia Times Online, 2009; Götz, Geopolitische Phantasien und wirtschaftliche Realitäten – Einige Überlegungen zum Pipeline-Projekt „Nabucco“, in 24 zentralasien-analysen 18.12.2009, S. 2ff.

die bereits realisierten, bzw. projektierten West-Ost Öl- und insbesondere Gaspipelines vom Kaspischen Becken nach West-China (Xinjiang) grundsätzlich in Widerspruch zum umfassenden energiepolitischen Führungsanspruch der russischen Gasprom und Transneft stehen. Russland gründet seine energiepolitische Dominanz auf die traditionelle Süd-Nord Ausrichtung der Energie-Pipelines aus ZA. Dennoch werden die in ZA demnächst voll funktionierenden chinesischen West-Ost-Pipelines von Russland toleriert. Dies möglicherweise weil die West-Ost-Führung des neu entdeckten Gases aus Turkmenistan – je nach Nachfrage und Verfügbarkeit von Erdgas – weniger russischen als vor allem den europäischen Interessen an Ost-West-Pipelines widerstreitet. Der Wettstreit zwischen EU und China um turkmenisches Erdgas – sozusagen zwischen „Wien und Shanghai“ – ist das eigentlich signifikante Geschehen.

Für China ist die Tatsache, dass es vertraglich für 30 Jahre ein „Pipelineistan“, bestehend aus Turkmenistan, Usbekistan und Kasachstan mit einer projektierten Liefermenge von rund 50 Mrd. Kubikmeter/Jahr auf der Strecke „Turkmenistan-Usbekistan-Kasachstan-Xinjiang-Peking-Shanghai“ organisieren konnte ein politischer Erfolg in ZA und ein wichtiger Teil chinesischer „Energiesicherheit“.

Aber China hat ein noch größeres Spiel eröffnet: China erhielt von Pakistan „sovereign guarantees“ für den Bau des Hochseehafens Gwadar in Baluchistan (historisch „Barbarikon“) rund 400 km östlich von Hormuz. China beabsichtigt den Schutz chinesischer Öl-Tanker in der strategischen Meerenge am Eingang zum Persischen Golf, die bislang von US-Kriegsschiffen beobachtet wird.

China versucht darüber hinaus die Führung einer Pipeline über Iran-Pakistan-Karakorum-Xinjiang. Wie bekannt, planten ursprünglich die USA eine Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India Gaspipeline (TAPI), die wegen des Konflikts in Afghanistan nicht gebaut werden konnte.

### ***Neues „Great game“: Handlungsebenen, Akteure, Instrumente***

Im „Neuen Great Game“ ringen nicht zwei Gegner in verdeckten Operationen um Vormachtstellungen in einem strategischen Glacis, sondern es be-

mühen sich zumindest drei große Mächte mit geopolitischem Anspruch, nämlich Russland, China und die USA, in der zweiten Reihe auch weitere Mächte mit unterschiedlichen Interessen und Vorgehensweisen um Einfluss in ZA. Zu letzteren gehören die Türkei, der Iran, Indien, Pakistan – auch die EU. Die Zentralasiaten selbst sind von „Figuren“ zu „Spielern“ geworden. Ihr Interesse ist es, dass keine der genannten Mächte ZA dominiert, wie Russland – wenngleich abnehmend – auf energie- und sicherheitspolitischem Gebiet dies vermag. Ähnlich Kasachstan, versuchen weitere ZA Staaten eine multi-vektorale Politik, ein Balancieren und Gegeneinander-Ausspielen ausländischer Mächte zum eigenen Vorteil. Eine solche Politik betrieb auch Kirgistan, das amerikanische gegen russische und chinesische Interessen auszuspielen versuchte und von den USA höhere Pachtgebühren für den US-Stützpunkt „Manas“, von Russland Kredite für ein 1.900 Megawatt Wasserkraftwerk in Aussicht gestellt bekam.

Zu den Spielern in ZA gehören auch einige Regionalorganisationen wie die genannte SCO („Schanghai Co-operation Organisation“) und die CSTO („Collective Security Treaty Organisation“). Die SCO soll letztlich die sicherheitspolitischen Interessen Russlands und Chinas in ZA ausbalancieren. Mit Hilfe der CSTO, in der außer Turkmenistan alle ZA-Staaten sowie Belarus und Armenien vertreten sind, sichert Russland seinen militärischen Einfluss in der Region, schützt seine Südgrenze und unterstützt die ZA-Staaten in dem Bemühen, unerwünschte Formen des Drogenhandels einzudämmen und angeblich „militanten Islamismus“ abzudrängen. In der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft EURASEC sind neben Russland und Belarus derzeit nur Kasachstan, Tadschikistan und Kirgistan Mitglied; EURASEC ist von begrenzter Bedeutung.

Erstaunlich ist, dass die ZA-Staaten bisher keine eigene funktionsfähige und gestaltungsmächtige Regionalorganisation hervorgebracht haben, in der sie ohne Beteiligung von Drittmächten zusammenarbeiten. Rufen doch drängende Problembereich wie die Aralseekatastrophe, die Misere der regionalen Wasserwirtschaft, die alle ZA-Staaten betreffenden Sicherheitsrisiken wie der Drogenhandel, die Organisierte Kriminalität, mangelnde Grenzsicherung und die illegalen Migrationsströmen nach zwischenstaatlicher Kooperation und gemeinsamen Vorgehensweisen. Die Gründe für den



eklatanten Mangel an regionaler Zusammenarbeit dürften unter anderem in der relativen politischen Schwäche vieler ZA-Staaten<sup>14</sup>, insbesondere den politischen und sozio-ökonomischen Strukturen liegen, die nicht auf Streitkultur und Kompromissfindung, Internalisierung und Lösung von Konflikten sowie Macht- und Gewaltenteilung ausgerichtet sind.

Aber nicht nur Staaten und internationale Organisationen, auch „unstrukturierte“ Gruppen, die es vermögen, die Staaten oder Regierungsstellen bzw. „die Familie des Staatspräsidenten“ zu instrumentalisieren – das heißt Clans, ethnische und kulturelle Verbände – aber auch verbrecherische Ziele verfolgende, grenzüberschreitend organisierte kriminelle Gruppen (insb. Organisierte Kriminalität / Drogenmafia) – nehmen am „Neuen Spiel“ teil.

### *Drogen, Organisierte Kriminalität, Korruption*

Nach dem Zerfall der Sowjetunion und dem Unabhängigwerden der zentralasiatischen Republiken kam es zwar nicht zu grenzüberschreitender Gewalt, aber die innere Stabilität einiger ZA-Staaten wurde immer wieder erschüttert durch terroristische Aktionen (Usbekistan), Bürgerkrieg (Tadschikistan) und kriminelle Durchdringung der Politik (Kirgistan). In allen ZA-Staaten haben sich kleine, aus der alten Nomenklatura stammende, häufig familiär verbundene, reiche Oberschichten (sog. Clans) der wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Machtpositionen bemächtigt. Diese Oberschichten kontrollieren gewinnbringende natürliche Ressourcen wie Gas, Öl, Kohle, landwirtschaftliche Produkte oder den Handel, die Märkte und Bazare. Patronage-Netzwerke sichern ihren Einfluss durch Ämterkauf, Korruption und „Vetternwirtschaft“. Orientalische Formen der Loyalität zwischen Staatsoberhäuptern und Interessengruppen gehen einher mit der Abwesenheit rechtsstaatlicher Institutionen und Verfahren sowie mangelnden bürgerlichen Freiheiten. Die mittelasiatischen und kaukasischen Republiken wie auch Afghanistan zählen laut „Transparency International“ zu den korruptesten und ärmsten Ländern der Erde. Im „Corruption Perception Index“ belegen sie regelmäßig die hinteren Plätze: von 180 untersuchten

<sup>14</sup> Meister, Zentralasien – Eine Region von strategischer Bedeutung zwischen Rußland, China und der Europäischen Union, DGAP aussenpolitik.net, 05.02.2010.

Staaten kam im Jahre 2009 Usbekistan auf Platz 174, Turkmenistan auf Platz 168, und Kirgistan auf Platz 162. Die Korruption wuchert nicht nur in Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Sie hat auch das Gesundheits- und Bildungssystem erfasst, was besonders die arme Bevölkerung trifft.

Die Organisierte Kriminalität (OK), die den illegalen Handel mit Menschen, Waffen, Organen, Piraterie und *Drogen* beherrscht, zerstört nicht nur Gesundheit und Leben einzelner Menschen. Auch Gemeinwesen, Verbandspersonen und Institutionen auf gesamtstaatlicher, Distrikt/Oblast-oder Gemeindeebene werden korrumpiert, vergiftet und zersetzt. Unter Einsatz „unerschöpflicher“ finanzieller Ressourcen versuchen sich OK und Drogenbarone staatliche Schlüsselinstitutionen wie Polizei-, Sicherheits-, Strafverfolgungs- und Drogenkontrollbehörden, Zoll- und Finanzverwaltung, Parlamente und Präsidialämter gefügig zu machen. Erfolg oder Misserfolg dieser kriminellen Offensiven hängen vom jeweiligen Grad rechtsstaatlicher Funktionsfähigkeit genauer von der Integrität der Amtsträger ab.

Die Rechtsstaatlichkeit der souverän gewordenen früheren Sowjetrepubliken in ZA ist unterschiedlich ausgeprägt; in keinem Fall ist sie wirklich vollendet. Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Gerichte, klassische Abwehr-Grundrechte wie „habeas corpus“, Durchsetzbarkeit von Verträgen, Amtsverständnis und Professionalität der Beamten sind unterschiedlich ausgeprägt, im Grunde eher die Ausnahme.

Nachhaltige innere Stabilität würde erst dann erreicht, wenn nicht nur – wie grundlegend von Thomas Hobbes postuliert – Sicherheit und Ordnung im Innern und Sicherheit gegen äußere Feinde durch eine effektive Staatlichkeit hergestellt sind,<sup>15</sup> sondern der Bürger – wie schon von Locke,<sup>16</sup> Kant und Montesquieu gefordert – über Abwehrrechte gegen den allmächtigen „Leviathan“ verfügt, der alle schützen aber auch alle unterdrücken kann. Nur, nicht einmal diese Basis-Schutzfunktion ist erreicht. Kaum einer der zentralasiatischen Staaten ist in der Lage, seine Bürger effektiv gegen äuße-

<sup>15</sup> Hobbes, *Elementarum Philosophiae Sectio Tertia, De Cive* (Endfassung), 1647, Caput I,7.

<sup>16</sup> Locke, *Two Treatises of Government, The Second Treatise*, 1690, Chap. IX, 123,131.

re und innere Feinde zu sichern.<sup>17</sup> Zu diesen Feinden gehören nicht nur Privatarmeen, Gangsterbanden und Extremisten, sondern auch die Drogenmafia mit ihren den Drogenhandel deckenden paramilitärischen Einheiten und die „Schutzgelder“ erpressende OK. Nicht nur fehlen in den meisten ZA-Staaten und vor allem in Afghanistan Fähigkeit und Wille, die staatliche Ordnungsfunktion durchzusetzen; der „Staat“ vermag es auch nicht, seine Bürger wirksam „vor sich selbst“ zu schützen: konkret vor der „Familie“ und den Clans, die den Staat beherrschen und ausbeuten.

Das Recht ist der notwendige Begleiter funktionierender Märkte. Ohne rechtsstaatlichen Rahmen gibt es keine Marktwirtschaft. Die Analyse der Finanzkrise war ein längst fälliger Nachhilfeunterricht, der die Zusammenhänge klarer konturierte. Der Großteil der westlichen Entscheidungsträger hat in der Vergangenheit eben nicht verstanden, dass überstürzte und „wilde“ Wirtschaftsliberalisierung und „instant democracy“ in Staaten mit ausgeprägten mafiösen Strukturen nicht nur zum Scheitern verurteilt sind, sondern darüber hinaus die OK zum Teil noch mächtiger machen. Richtiger wäre es gewesen, sich zunächst einmal darauf zu konzentrieren, Hilfestellungen zu leisten, damit die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen gestärkt und die staatlichen Schlüsselinstitutionen rechtsstaatlich handlungsmächtig werden.

In einigen Staaten der ZA-Region stellt sich heute die Frage, ob der Einfluss der Organisierten Kriminalität nicht bereits derart ausgeprägt ist, dass die Geschäfte der Drogenbarone nicht nur von korrumpierten staatlichen Stellen geschützt werden, sondern die OK im Begriff ist, das Kommando dieser Stellen selbst zu übernehmen („narco state“).

Auf einem modellhaft vorgestellten Kontinuum – mit den Extrempunkten „sozialer, demokratischer und marktwirtschaftlicher Rechtsstaat“ am einen Ende und „narco state“ am anderen Ende der Schiene – läge der eigentlich kritische „qualitative Sprung“ an der Stelle des Übergangs von der Schutz-

<sup>17</sup> Grewlich, Transformation zum Rechtsstaat und völkerrechtliche Stabilisierung im Schatten geopolitischer Interessen, in Söllner/Gitter/Waltermann/Giesen/Ricken (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Meinhard Heinze, 2005, S. 237 ff.

gewährung durch staatliche Stellen für kriminelle Syndikate zur Übernahme der „hoheitlichen Gewalt“ durch die Kriminellen selbst.

Im Bericht von 2009 des „United Nations Office on Drugs and Crime“ (UNODC) stehen folgende Zahlen zum Handel mit Drogen aus Afghanistan:<sup>18</sup>

- Der Wert des Welt-Opiate Marktes liegt bei 65 Mrd. US \$. Weltweit gibt es 15,4 Millionen Konsumenten von Opiaten; davon sind 11,3 Millionen Heroin-Konsumenten. Etwa die Hälfte der globalen Heroin-Konsums entfällt auf Europa. Rund 90 % des in der Welt verbrauchten Heroins kommt aus Afghanistan!
- In den NATO-Ländern sterben mehr als 10.000 Menschen pro Jahr an Überdosen von Opiaten. In Russland sind es mehr als 30.000 Menschen pro Jahr.
- Der „(Binnen)Opiate-Markt“ von Afghanistan liegt wertmäßig bei 3 Mrd. US-Dollar; der Opiate-Markt von Pakistan bei 1 Mrd. US-Dollar. Erhebliche Teile des Erlöses dieser Märkte gehen an die „Aufständischen“.

In die Augen springen folgende Fakten und Informationen:

- Global im Handel pro Jahr sind 340 Tonnen reines Heroin aus Afghanistan, das unter Zuhilfenahme von etwa 13.000 Tonnen Chemikalien (insbesondere Azidanhydrid/Essigsäure) hergestellt wird.
- Von den 90 Tonnen Heroin pro Jahr, die auf den Drogenrouten über ZA gehandelt wurden, erfolgten in ZA Zugriffe durch Polizei- und Sicherheitsbehörden in Höhe von nur 2%.

In diesem Zusammenhang noch die Beobachtung, dass die Grenztruppen an der tadschikisch-afghanischen Grenze die von der Europäischen Union und internationalen Organisationen im Rahmen der Programme „Border Mangement in Central Asis“ (BOMCA) zur Verfügung gestellten Drogenhunde nur unregelmäßig und allzu häufig am falschen Objekt einsetzten.

<sup>18</sup> UNODC, Addiction, Crime and Insurgency – The transnational threat of Afghan opium, 2009.

Auffällig elegante, mit abgedunkelten Scheiben ausgestattete Geländewagen werden praktisch nicht kontrolliert, während arme Bauern, die ihre Marktware auf klapprigen Kleinlastern über die Grenzen transportierten, schikanösen Inspektionen unterzogen werden.

Ein Kilogramm reines Heroin kostet an der afghanisch/pakistanischen Grenze 3.200 US-Dollar; in London, Amsterdam oder Frankfurt 150.000 bis 170 000 US-Dollar. In diesem Zusammenhang stellt sich die Schlüsselfrage: *Wer kontrolliert und kassiert diese enorme Handelsspanne?* Manche Zentralasiaten fragen die EU und insbesondere die Deutschen: Warum bekommt Ihr die *Drogennachfrage* bei Euch zuhause nicht unter Kontrolle? Weshalb schließt die Bundeswehr nicht die Drogenlabore im Norden von Afghanistan? Wieso werden die deutlich erkennbaren Transporte mit „Precursors“ (Chemikalien) nicht angehalten?

Politiker reden häufig vom weiten, „vernetzten Sicherheitsbegriff“ („Comprehensive Security“), der neben der militärischen auch die zivile Komponente bis hin zur „human security“<sup>19</sup> umfasst. Dennoch hat die Bundeswehr (im Gegensatz zu anderen Mitgliedern der Koalitionstruppen in Afghanistan) kein - von der Bundesregierung vorgeschlagenes und vom Bundestag verabschiedetes - Mandat, gegen die Drogenmafia vorzugehen, obwohl die UN-Sicherheitsratsresolution 1386 (2001) und die nachfolgenden Resolutionen dies eigentlich erlaubten.<sup>20</sup> Im bereits genannten UNODC-Bericht über die Gefahren der Drogen aus Afghanistan stehen am Ende des einleitenden Kommentars des Executiv Directors Antonio Maria Costa warnende Sätze:

„The Silk Route, turned into a heroin route, is carving out a path of death and violence through one of the world’s most strategic though volatile regions. The perfect storm of drugs, crime and insurgency that has swirled around the Afghanistan/Pakistan border for years, is heading for Central Asia. If quick preventive measures are not put into place, a big chunk of Eurasia could be lost – together with its massive energy reserves. This (UNODC) report provides a di-

<sup>19</sup> Siehe Fn. 3.

<sup>20</sup> Dazu „Bundestagsbeschluss vom November 2009 zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan“; sowie die „Ressortübergreifende Entscheidungsgrundlage.... „Übergabe in Verantwortung“, Fn. 10.

agnosis of the transnational threat posed by Afghanistan's opium that only an international and truly comprehensive effort can address.”

### ***III. Rivalisierende Wassernutzung an der Seidenstraße***

Mindestens 22 Millionen Menschen in ZA hängen in ihrer wirtschaftlichen Existenz („livelihood“) direkt von funktionierenden Bewässerungssystemen („irrigation“) ab. UNDP schätzt, dass ungefähr 1,7 Mrd. US-Dollar, das heißt rund drei Prozent des Bruttosozialprodukts von ZA jährlich wegen schlechten Wassermanagements verlorengehen.

Das Wasserproblem in ZA geht einher mit einem vielfältigen anthropogenen Umweltdesaster. Dazu gehören die atomaren Testanlagen der früheren Sowjetunion in Semipalatinsk und die entsprechenden chinesischen Anlagen in der Taklamakanwüste, die Schwermetall- und Uraniumrückstände im Tien-Shan (Mailu-Suu) und im Pamirgebirge, Vergiftungen durch riesige Aluminiumfabriken, in Ruinen liegende Verhüttungswerke und zerfallende Chemieanlagen. Sorge in der Bevölkerung bereiten immer noch die abgewrackten sowjetischen Labors für chemische und biologische Kampfstoffe (unter anderem Milzbrandereger) auf der „Insel der Wiedergeburt“ im Aralsee, zumal die Insel mittlerweile als Folge des gesunkenen Seespiegels eine Landbrücke hat. Problematisch ist die Lage am Zerafshan-Fluss, der in der Oase zwischen Buchara und Samarkand versickert und deshalb den Amu-Darja nicht mehr erreicht. Der Zerafshan ist schwer belastet durch Rückstände des früheren sowjetischen Bergbaus, - vor allem Blei, Quecksilber und Molybdän in immensen Abraumhalden. Die Biodiversität ist teilweise reduziert. Seltene Fische im Aralsee gehen verloren und im Kaspischen Meer nimmt die Stör-Population (in der Vergangenheit 90 Prozent der weltweiten Kaviar Produktion) drastisch ab. Fazit: Wüsten wachsen, Oasen sind bedroht, umweltbedingte Krankheiten nehmen zu, Arten gehen verloren. Wasser und agrarwirtschaftlich nutzbares Land werden noch knapper. Die sozioökonomischen Folgen der Umweltdegradierung tragen vor allem die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsgruppen.

Wasserkonflikte könnten die Stabilität in ZA zumindest in zweifacher Hinsicht gefährden: erstens, wenn sie zu offener zwischenstaatlicher Gewalt Anlass geben; zweitens, wenn Wasserkonflikte die ohnehin in ihrer Ordnungs- und Rechtsfunktion jetzt schon versagenden Staaten so sehr schwächen, dass ihnen die Fähigkeit abhandenkommt, sich selbst, vor allem aber den einzelnen Bürger gegen Privatarmeen Drogenkartelle, Organisierte Kriminalität und Extremisten zu schützen.

### *Die Aralsee-Tragödie*

Ein großer Teil von ZA gehört wassergeographisch zum ursprünglichen Aralbecken. Der Aralsee, der vor seiner teilweisen Austrocknung eine natürliche Barriere für aus dem Norden nach Zentralasien eindringende kalte Luftströmungen und für die aus dem Süden wehenden warmen Winde war, verlor diese Wirkung. Noch vor 50 Jahren bildeten sich über dem Aralsee riesige Wolkenmassen, die das Gleichgewicht des Schneefalls im Tien-Shan und Pamir aufrecht erhielten. Das trug zur regelmäßigen Erneuerung der Gletscher bei, die umgekehrt nachhaltigen Wassernachschub für den Syr Darja und den Amu-Darja und somit den Aralsee lieferten. Das Seeniiveau des abflusslosen Aralsees wurde gehalten durch das Gleichgewicht zwischen dem Wasser, das aus Syr Darja und Amu Darja in den See einströmte und der Verdunstungsmenge des Seewassers.

Seit Beginn des 1960er Jahre ist der Wasserspiegel des Aralsees um 22 Meter gesunken. Die Oberfläche des Sees ist um 75 Prozent geschrumpft. Eine Fläche von etwa der Größe der Schweiz hat sich in eine von Stürmen heimgesuchte Sand- und Salzwüste mit hoher Konzentration von Pestiziden verwandelt. Als Folge leidet die karakalpakische Bevölkerung im „Katastrophengebiet“ überproportional unter umweltbedingten gesundheitlichen Schäden, wie Anämie, Typhus, Hepatitis und Krebskrankheiten. Das nördlich von Nukus noch vor 50 Jahren am Aralufer gelegene blühende Fischerstädtchen Mouinak ist heute mehr als hundert Kilometer vom See entfernt, - fast gänzlich verlassen, mit Blick von den Klippen auf gespenstische Wracks verrosteter Schiffskelette in der Sandwüste des früheren See-grunds.

Die Europäer leben in einem milden Klima; ihnen ist es schwer verständlich, dass aufgrund des ariden Klimas in weiten Teilen von ZA die dortige Landwirtschaft fast nur mit Bewässerung möglich ist. Die Folge ist, dass der Agrarsektor der Hauptwassernutzer ist. Das allein erklärt aber nicht das „Aralsee-Drama“; vielmehr wurden im Aralseebecken und an anderer Stelle über viele Jahre natürliche Kreisläufe und Gleichgewichte massiv gestört. Eine Hauptursache der Tragödie ist der in den letzten vierzig Jahren der Sowjetunion maßlos forcierte Baumwollanbau („weißes Gold“) als Hauptbestandteil eines bis heute fortgeführten ausbeuterischen Bewässerungsfeldbaus mit veralteten Produktionssystemen und wasserintensiven Anbausorten (zum Beispiel Reis und eben Baumwolle) sowie zunehmender Bodendegradation (Versalzung, Nährstoffverarmung). Insgesamt verbraucht die Bewässerungslandwirtschaft in Zentralasien 90 Prozent der insgesamt genutzten Wassermenge; weltweit liegt der Verbrauch vergleichsweise bei 70 Prozent. Die Wirkung der Wasserverknappung wird dadurch negativ verstärkt, dass das Wasser im Bereich der Unterläufe der Flüsse mit Pestiziden und Düngemitteln verschmutzt ist. Schlechte Infrastruktur (Erdkanäle mit hoher Infiltration statt gemauerter Kanäle; offene Kanäle mit hohen Verdunstungsraten), veraltete Bewässerungstechniken (hoher Wasserverbrauch und hohe Verdunstung auf den Feldern) sowie jahrzehntelange Monokulturen führen zu einem unverhältnismäßig niedrigen Wassernutzungskoeffizienten (40 - 50 Prozent). Drainageanlagen fehlen zumeist. Fazit: Der ineffiziente und gegen das Prinzip der Nachhaltigkeit verstoßende Bewässerungsfeldbau, wie er in ZA erfolgt, verringert laufend die Produktivität der Land- und Wasserressourcen. Die Armut der Bevölkerung wächst.

Bis zum Jahre 1989 wurden die Bewässerungsflächen im Aralseebecken von zwei auf acht Millionen Hektar Land erweitert. Das Wasser wird über Bewässerungskanäle mit 323.000 km Gesamtlänge ausgeliefert. Eine der Folgen dieser Überbeanspruchung ist, dass mehrere Flüsse aus dem Einzugsbereich des Syr Darja den Aralsee nicht mehr erreichen und die Wasserzufuhr des Amu Darja in den Aralsee sich erheblich verringert hat. Infolge der oben genannten anthropogenen Ursachen ist eine – nach Meinung vieler Fachleute – unumkehrbare klimatische Veränderung des geologi-



schen und ökologischen Systems im südlichen Aralseebecken eingetreten. (Im Norden des Sees hat Kasachstan mittlerweile einen Deich gebaut, der zumindest diesen Teil des Aral auf Dauer retten könnte.) In Erkenntnis der menschengemachten Großkatastrophe am Aralsee wollte die alte Sowjetunion noch zu Beginn der Perestroika-Periode den „Teufel mit dem Belzeubub“ austreiben: Das Aralseeproblem sollte durch raumgreifende Umleitung sibirischer Flüsse „repariert“ werden. Die unter Gorbatschow erstarrende Umweltbewegung trug dann dazu bei, dass derartige Pläne in den Schubladen verschwanden. Völlig vergessen sind diese Projekte nicht.

### *Entnahmekoten*

Mit dem Zerfall der Sowjetunion war der Großteil der Gewässer Zentralasiens „grenzüberschreitend“ geworden. Über ihre Nutzung mussten sich die souverän gewordenen Staaten völkerrechtlich so einigen, dass Konflikte eingedämmt wurden. Dabei ging es um die Frage der jeweiligen „Entnahmekoten“ und des „Ausgleichs für Instandhaltungsarbeiten“.

In der Sowjetunion waren die Entnahmekoten so festgelegt worden, dass die Untieranlieger den Großteil des Wassers entnehmen durften und die Oberanlieger stark eingeschränkt waren. Das Verhältnis variierte je nach Fluss-Becken. Im Durchschnitt lag es bei 80/20 zugunsten der Untieranlieger. Die unabhängig gewordenen ZA-Republiken haben dieses Quotensystem zunächst einmal von der Sowjetunion übernommen. Die Untieranliegerstaaten haben ein Interesse, diese Regelung beizubehalten. Die Oberanlieger hingegen planen, ihre Bewässerungsflächen und damit einhergehend die Wasserentnahmen zu erweitern, um eine stärkere Unabhängigkeit in der Nahrungsmittelversorgung zu erreichen.<sup>21</sup>

Für das grenzüberschreitende Wassermanagement von Amu Darja und Syr Darja wurde 1992 die „Interstate Commission for Water Coordination“ (ICWC)<sup>22</sup> gegründet, die später in den „International Fund for Saving the

<sup>21</sup> Dukhovny/Sokolov; Lessons on Cooperation Building to Manage Water Conflicts in the Aral Basin, UNESCO/ International Hydrological Programme, Technical Documents in Hydrology, 2003.

<sup>22</sup> [http://www.cawater-info.net/library/eng/l/ca\\_cooperation.pdf](http://www.cawater-info.net/library/eng/l/ca_cooperation.pdf) ; <http://www.icwc-aral.uz>.

Aral Sea“ (IFAS) eingegliedert wurde. Vereinbarte Aufgabe ersterer Einrichtung ist es, die Nutzung der Gewässer zu überwachen und vor allem die Wasserverteilung zwischen den Staaten zu regeln.

### *Kooperation?*

Es gibt in ZA auch Fälle geordneter grenzüberschreitender Zusammenarbeit wie zwischen Kirgistan und Kasachstan im Chu- und Talasbecken, wo das Wassermanagement erfolgreich von gemischten kasachisch-kirgisischen Kommissionen verantwortet wird.<sup>23</sup> Grundlage dieser Zusammenarbeit ist das „Abkommen zwischen der Regierung der Republik Kasachstan und der Regierung der Republik Kirgistan über die Nutzung zwischenstaatlicher Wassermanagement Einrichtungen in den Flüssen Chu und Talas vom 21.01.2001“.<sup>24</sup> Das Abkommen befriedet zumindest im Verhältnis von Kasachstan zu Kirgistan die durch das kirgisische Wassergesetz von 2001 entstandene Streitfrage des „Eigentums am Wasser“ und des „Wassers als handelbare Ware“. In Artikel 2 des Abkommens werden die „Wassereinrichtungen“ genannt, die vom Abkommen erfasst werden; alle diese Einrichtungen liegen auf kirgisischem Staatsgebiet. In Artikel 3 ist das Recht der Vertragsparteien verankert, von der anderen Partei einen Ausgleich für die - einen sicheren und zuverlässigen Betrieb bezweckenden und erforderlichen - Aufwendungen zu verlangen und zwar entsprechend der Wassernutzung (Art. 4). Eine zwischenstaatliche Kommission hat die Aufgabe, die Aufwendungen nachzuvollziehen und die jeweiligen Ausgleichsbeträge festzusetzen (Art. 5). In den Artikeln 6 bis 11 sind Informationspflichten vereinbart. Artikel 12 regelt die Streitbeilegung.

Das „Rahmen-Abkommen zwischen den Republiken Kirgistan, Usbekistan und Kasachstan über die Nutzung von Wasser und Energieressourcen im Syr Darja Becken vom 17.03.1998“<sup>25</sup>, dem Tadschikistan beiträt, sieht eine

<sup>23</sup> OSCE, The Commission of the Republic of Kazakhstan and the Kyrgyz Republic on the Use of Water Management Facilities of Intergovernmental Status on the Rivers Chu and Talas, 2006.

<sup>24</sup> Abgeschlossen in Astana und in Kraft getreten am 16.04.2002; [http://www.cawater-info.net/library/eng/chu\\_talas\\_e.pdf](http://www.cawater-info.net/library/eng/chu_talas_e.pdf).

<sup>25</sup> [http://www.cawater-info.net/library/eng/l/syrdarya\\_water\\_energy.pdf](http://www.cawater-info.net/library/eng/l/syrdarya_water_energy.pdf)

jährliche Festsetzung der Wasserquoten vor. Kern des Rahmenabkommens ist Artikel IV, demzufolge die Wasserfreigaben Kirgistans in äquivalentem Umfang durch die Lieferung von Kohle, Gas, Strom und Öl kompensiert werden. Das Rahmenabkommen enthält eine nachbarrechtliches Schädigungsverbot und einen Streitbeilegungsmechanismus. In der Praxis der Umsetzung dieses Abkommens haben sich die Parteien allerdings schwer getan.<sup>26</sup> Die Festsetzungen der jährlichen Wassermengen und Kompensationen wurden entweder gebrochen oder verzögert; sie erfolgten in den meisten Jahren erst im Frühling, wenn das Wasser bereits von den Unteranliegern benötigt wird und Kirgistan die Stauseen für die Stromerzeugung fast geleert hat. In manchen Jahren hatten die Unteranlieger selbst zu wenig Energie für ihre eigene Bevölkerung, so dass über bestehende Festverträge (mit Russland) hinaus keine Energie an Kirgistan geliefert werden konnte. - Aus kirgisischer wie auch tadschikischer Sicht ist das Syr Darja Abkommen insofern defizient als es – im Gegensatz zu dem völkerrechtlichen Abkommen zwischen Kirgistan und Kasachstan – keine effektiven Kontrollmechanismen und keinen Ausgleich für die Betriebskosten der Gebirgstaudämme und weiterer Wasseranlagen vorsah. Die vielleicht positivste Seite des Abkommens sind die jährlichen Gesprächs- und Verhandlungsrunden. Selbst wenn diese in zum Teil gereizter Stimmung stattfinden, so besteht grundsätzlich doch die Möglichkeit, pragmatische Anpassungen vorzunehmen. Auch wenn sich die Parteien nicht an die Vereinbarungen hielten, bestand ein öffentlichkeitswirksamer Rechtfertigungszwang.

### *Institutionelles Gerüst*

Zu einer positiven Entwicklung sollte die Schaffung der „Interstate Commission on Water Coordination“ (ICWC) und des „International Fund for Saving the Aral Sea“ (IFAS) führen. Doch brachten IFAS und ICWC nicht die erhofften Kooperationsfortschritte. Die Beschlüsse von ICWC bzw. IFAS werden wegen mangelnder Fachkompetenz und schlechter Ausstattung der Behörden, gegenseitigem Misstrauen, mangelndem Informationsaustausch, nicht wirksamer Sanktionsmechanismen nicht umgesetzt. Hinzu

<sup>26</sup> Intern. Crisis Group, Central Asia: Water and Conflict, ICG Asia Report 34, (13).

kommt, dass dem ICWC ursprünglich keine Kompetenz auf dem Gebiet der Kontrolle der Wasserqualität übertragen wurde. Letzterer Problemkreis wurde allzu lange gegenüber der Frage der Wasserverteilung vernachlässigt. Erschwerend kommt hinzu, dass China und Afghanistan nicht eingebunden sind.<sup>27</sup> Gemessen am einschlägigen Völkergewohnheitsrecht sind diese Institutionen unzulänglich, da sie keinen effektiven „joint body“<sup>28</sup> bzw. einen „joint management mechanism“<sup>29</sup> darstellen; die Partnerstaaten haben es unterlassen, die für ein effektives institutionelles Funktionieren erforderliche kritische Masse an Souveränität zu übertragen. Dennoch sind ICWC und IFAS Ansätze zu einem regionalen institutionellen Gerüst, welches Stützfunktionen für zukünftige Absprachen und Abkommen bilden könnte.

### *Zwei mögliche Entwicklungen*

In der beschriebenen Lage sind zumindest zwei Szenarien, - nämlich eine konfliktuelle und eine kooperative Entwicklung - denkbar:

Konfliktverschärfend könnte der eklatante Mangel an Vertragstreue im Falle des Syr Darja Abkommens wirken; dies in einer Lage, in der Russland gegen den Willen von Usbekistan in kirgisische Staudämme („Kambar Ata“) zu investieren scheint, Tadschikistan eine teilweise eingeschränkte Kontrolle über die Regulierung seiner Flüsse wegen der von Russland, Iran und in Zukunft auch China betriebenen Staudämme hat, der völkerrechtliche Status des Andijan-Staudamms ungeklärt und die Grenze zwischen Usbekistan und Tadschikistan vermint ist?

Oder ist mit einem kooperationsfördernden Szenario zu rechnen, in dem die „Wasser- und Wasserenergiemächte“ im Tien Shan und Pamir und die „Öl-

<sup>27</sup> Giese /Sehring, Regionalexpertise – Destabilisierungs- und Konfliktpotential prognostizierter Umweltveränderungen in der Region Zentralasien bis 2020/2050, Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten „Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel“ 2007.

<sup>28</sup> United Nations Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes v. 17.03.1992 (31 I.L.M. 1312) in Kraft getreten 06.10.1996, Art. 9.2.

und Gasmächte“ in ihren Steppen, Wüsten und Oasen besser zusammenarbeiten? Der potentielle Hydro-Energie-reichtum der Oberanlieger muss ja nicht notwendigerweise destabilisierend wirken, sondern kann im Gegenteil auch die Gesamtlage stabilisieren. Er könnte nämlich die konstruktive Handlungsmarge und Partnerschaftsfähigkeit der Gebirgsstaaten erhöhen; vor allem dann wenn durch Investitionen in Wasserkraftwerke mittlerer Größe (30 bis 40 Megawatt) die Möglichkeit eröffnet wird, Staudämme wie Toktogul, in Zukunft auch die „Kambar-Ata“ Dämme und Wasserkraftwerke, stärker als Regulatoren für die Bewässerungslandwirtschaft zu nutzen und die Überschusselektrizität der Kraftwerke in die Region zu exportieren.

### *Ein regionaler Markt für Wasserkraft/Elektrizität?*

Die "Wassermächte" Kirgistan und Tadschikistan haben heute erst etwa 10 Prozent des Energiepotentials aus Wasserkraft erschlossen. Elektrizitätsexporte könnten in der Zukunft für beide Länder zu einer Einkommensquelle werden. Ein Pilotprojekt für grenzüberschreitende Elektrizitätsversorgung ist „1000-Megawatt-CASAREM“ („Central Asia to South Asia Regional Electricity Market“). Mit Wasserkraft aus Kirgistan (ein Viertel) und Tadschikistan (drei Viertel) soll CASAREM einen Beitrag zur Elektrizitätsversorgung Afghanistans und Pakistans leisten. Die Projektkosten liegen zwischen 800 Million und 1 Mrd. US-Dollar. „Letters of intent“ wurden ausgetauscht. Ein Regierungsabkommen ist schlussverhandelt. Der Finanzierungsplan ist erstellt. Das Projekt soll als Public Private Partnership (PPP) syndiziert werden. Wegen des Sicherheitsrisikos würden Entwicklungsbanken (IFIs) eine exponierte Rolle übernehmen.<sup>30</sup> Die Rentabilität des Projekts ergibt sich aus der Differenz zwischen den Kosten für Elektrizität im Tien-Shan und Pamir-Gebirge (1,5 bis 2 Dollarcent/kWh) und dem Preis für Elektrizität in Pakistan und Afghanistan in Höhe von 8,1 bis 8,5 Dollarcent/kWh.

<sup>29</sup> United Nations Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses (noch nicht in Kraft) (36 I.L.M. 700), Art.24.

<sup>30</sup> World Bank Group, Central Asia South Asia Regional Electricity and Trade Project, Project Information, 2009.

### *Rechtsstaatliche Regulierung*

Das Problem der Wassernutzung in ZA ist nicht die Gesamtmenge des Wassers, sondern das Wassermanagement, die „*Wasser-Governance*“<sup>31</sup> auf allen Ebenen – lokal, national und regional. In der ZA Region insgesamt ist nach Meinung der meisten Fachleute so viel Wasser vorhanden, dass ein kooperatives und ausgewogenes Wassermanagement, es erlauben würde, das „magische Viereck“ der Nutzungsbereiche Trinkwasser/Hygiene, Umwelt, Bewässerungslandwirtschaft und Wasserkraft durch ausgewogene plurale Regulierung zu optimieren.

Das Beispiel Kirgistans ist aufschlussreich. Zu Gebirge und Wasser haben die kirgisischen Nomaden eine mythische Beziehung. Ihr Isyk Kul See ist ihnen ein Nationalheiligtum. Nicht zuletzt deshalb gibt es in Kirgistan eine emotional aufgeheizte Diskussion "Privatisierung der Energie- und Wasserressourcen ja oder nein?". Sofern es um die Gefahr der Verschleuderung von Staatseigentum durch Clans und den „Ausverkauf“ von Lizenzen an intransparente Gruppen von Spekulanten geht, ist die Auseinandersetzung eine patriotische Pflicht. Geht es aber um den Einsatz der Mittel, die erforderlich sind, um das hydroenergetische Potential des Berglandes zu erschließen, ist die Fragestellung „Privatisierung ja oder nein?“ zu eng. Die richtige Fragestellung muss lauten: Wie kann in- und ausländisches Kapital korruptionshemmend reguliert und nationalen Zielen untergeordnet werden? Allerdings so, dass wesentliche Daseinsvorsorgeleistungen gewährleistet sind und gleichzeitig die Businesspläne der Direktinvestoren betriebswirtschaftlich ausreichende Renditen ausweisen.

Die EU verfügt zur Frage der "rechtsstaatlichen, verhältnismäßigen und zielgenauen Regulierung" als Folge des Bemühens um Privatisierung, Liberalisierung, d.h. Marktschaffung und Markterhaltung in Infrastrukturbereichen wie Telekommunikation, Transport, Energie und in ersten Ansätzen auch „Wasser“ über eine ausgeprägte Erfahrung. Regulierung soll leistungssteigernden Wettbewerb auf diesen Netzen herstellen, muß aber zugleich deren Daseinsvorsorgeleistung gewährleisten. Das Konzept des re-

<sup>31</sup> Giese/Sehring/Trouchine, Fn. 53; Friedrich Ebert Stiftung, Water Problems of Central Asia, 2004.

gultierten Wettbewerbs zielt auf die Herstellung gemeinwohlpflichtigen Wettbewerbs als staatliche Aufgabe.<sup>32</sup> Dieser Erfahrungsschatz nicht eines einzelnen Staates sondern einer Staatengemeinschaft soll ZA im Rahmen der „*EU-Zentralasien-Strategie*“ zur Verfügung gestellt werden.

#### **IV. Die *EU-Zentralasien-Strategie***

Auf dem zentralasiatischen „grand chessboard“ werden die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten nicht als „geopolitische Spieler“ – wie etwa Russland, China und die Vereinigten Staaten – wahrgenommen. Das heißt aber nicht, dass die EU keine Interessen und keine Aufgaben in der zentralasiatischen Region hat.

„Central Asia: What role for the European Union?“ war ein häufig zitierter Bericht, in dem der EU vorgeworfen wurde, im Falle von ZA ihr außen- und sicherheitspolitisches Potential nicht in die Waagschale zu werfen:<sup>33</sup>

„The level of the EU interest has been low, and Brussels is doing little to shape developments in a region that ... remains of considerable strategic significance. ... The EU cannot afford to ignore Central Asia, where despite a surface calm, the potential for instability and conflict is high. Central Asia is important for the EU's future energy security. Public health systems are in a critical state, creating ideal conditions for epidemics. Islamic radicalism, though not a current danger, is another potential challenge. Progress on human rights and good governance has been slow. The region is a major route for drug trafficking. Instability, if it develops, would seriously hinder efforts at nation-building in neighbouring Afghanistan. ... The EU's approach to development has been fragmented and project-driven rather than strategic and has clung to a model of regional co-operation, that has proven to be a non-starter due to the reluctance of Central Asian states to work together. Political involvement has likewise been limited, with only a handful of European diplomatic missions in the region“.

Im Lichte der Feststellungen und Ziele der vom Europäischen Rat am 12. Dezember 2003 angenommenen Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS)<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Kersten, Die Herstellung von Wettbewerb als Verwaltungsaufgabe, VVDStRl 69 (2010).

<sup>33</sup> International Crisis Group, Central Asia: What role for the European Union, 2006.

wird verständlich, dass die politischen Vertreter der Europäische Union nicht in der Lage waren, der Kritik am damals unzulänglichen Vorgehen der EU in Zentralasien fundiert zu widersprechen. Nimmt sich doch die EU mit der ESS politisch selbst in die Pflicht:

„Als Zusammenschluss von 25 (mittlerweile 27) Staaten mit über 450 (mittlerweile über 500) Mio. Einwohnern, die ein Viertel des Bruttonettoprodukts (BSP) weltweit erwirtschaften, ist die Europäische Union ... zwangsläufig ein globaler Akteur. ... Europa muss daher bereit sein, Verantwortung für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt mit zu tragen. ... Sicherheit ist eine Vorbedingung für Entwicklung. Konflikte zerstören nicht nur Infrastrukturen (einschließlich der sozialen), sondern fördern auch Kriminalität, schrecken Investoren ab und verhindern ein normales Wirtschaftsleben. Eine Reihe von Ländern und Regionen bewegen sich in einem Teufelskreis von Konflikten, Unsicherheit und Armut. Der Wettstreit um Naturressourcen – insbesondere um Wasser – der sich durch die globale Erwärmung in den nächsten Jahrzehnten noch steigern wird, dürfte in verschiedenen Regionen der Welt für weitere Turbulenzen und Migrationsbewegungen sorgen. Die Energieabhängigkeit gibt Europa in besonderem Maße Anlass zur Besorgnis. Europa ist der größte Erdöl- und Erdgasimporteure der Welt. Unser derzeitiger Energieverbrauch wird zu 50% durch Einfuhren gedeckt. Im Jahr 2030 wird dieser Anteil 70% erreicht haben. ... Europa ist ein primäres Ziel für organisierte Kriminalität. ... In einigen drogenproduzierenden Ländern hat sich die Schwächung der staatlichen Strukturen unter dem Einfluss der Drogengelder beschleunigt. ... In Extremfällen kann das organisierte Verbrechen einen Staat beherrschen. 90% des Heroins in Europa stammt von Mohn aus Afghanistan, wo vom Drogenhandel Privatarmeen unterhalten werden. Der Drogenvertrieb findet überwiegend über kriminelle Netze auf dem Balkan statt, auf deren Konto auch 200.000 der weltweit 700.000 Fälle von Frauenhandel gehen. ... Selbst im Zeitalter der Globalisierung spielen die geographischen Aspekte noch immer eine wichtige Rolle. Es liegt im Interesse Europas, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden. Nachbarländer, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen organisierte Kriminalität gedeiht, zerrüttete Gesellschaften oder explosionsartig wachsende Bevölkerungen in Grenzregionen sind für Europa allemal ein Problem. ... Die Integration der beitretenden Staaten erhöht zwar unsere Sicherheit, bringt die EU aber auch in größere Nähe zu Krisengebieten. Wir müssen darauf hinarbeiten, daß östlich der Europäischen Union ... ein Ring verantwortungsvoll geregelter Staaten ent-

<sup>34</sup> Europäische Union, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003; Rat der Europäischen Union, Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Brüssel, 11.12.2008, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/reports/104634.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/reports/104634.pdf).



steht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können. ... Die geeignetsten Mittel zur Stärkung der Weltordnung sind die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte.“

Vergleicht man die empirische Realität in ZA und Afghanistan mit den genannten Feststellungen und Zielen der ESS, so wird die analytische Treffgenauigkeit der ESS deutlich. Allerdings befremdet die überzogene Selbsteinschätzung der EU als globaler Akteur, der bereit sein soll, globale Verantwortung für Sicherheit mitzutragen. Kritiker<sup>35</sup> bezweifeln, dass die EU überhaupt ein „strategischer Akteur“ ist, der seine politischen Maßnahmen langfristig und zielstrebig plant und umsetzt. Ist doch die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“(GASP)<sup>36</sup> in den meisten Fällen relativ kurzfristig, pragmatisch-reaktiv, und nur selten strategisch-präventiv. Wie bekannt, ist ein großer Teil der Schwächen der GASP auf ihren intergouvernementalen Charakter und die Dominanz des Konsensprinzips zurückzuführen.

Eine der Ausnahmen von den überwiegend kurzfristigen und Ereignisgetriebenen Verhaltensweisen in der GASP ist die „EU-Zentralasienstrategie“<sup>37</sup>. Diese wurde im zweiten Halbjahr 2006 noch während der finnischen Präsidentschaft konzipiert. Damals bereitete die Bundesrepublik Deutschland ihre eigene EU-Präsidentschaft vor, die sie im ersten Halbjahr 2007 auszuüben hatte.

Vor der Verabschiedung der ZA-Strategie fehlte ein kohärentes Konzept für die Politik der EU gegenüber ZA. Dies aber stand in eklatantem Widerspruch zu der geopolitischen Bedeutung der Region. Der umfassende, gesamtheitliche Ansatz der EU-Strategie legt nun politische Leitlinien für ein größeres Engagement der EU in Zentralasien fest. Die EU will sich schrittweise als glaubwürdiger und stärker sichtbarer „player“ in ZA etablieren.

<sup>35</sup> Asseburg Muriel/Kempin (Hrsg.), Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik?, Berlin 2009.

<sup>36</sup> Vertrag über die Europäische Union, Titel V.

<sup>37</sup> s. Fn. 1.

Über die in der ZA-Strategie ausgewiesenen Felder der Zusammenarbeit und die Hilfsprogramme der Kommission versucht die EU die Prioritäten ihrer Zusammenarbeit mit den ZA-Staaten zu definieren. Aus EU-Sicht besonders hervorgehobene Aktionsfelder der Strategie sind Rechtsstaat und Good Governance und die Beachtung der Menschenrechte.<sup>38</sup> Diese Schwerpunkte sind eng verbunden mit der westlichen Wahrnehmung, dass die Stabilitätsrisiken in den meisten ZA Staaten, wo ganze Teile der Bevölkerung von der wirtschaftlichen Wohlfahrt und von der Teilhabe am politischen Prozess ausgeschlossen sind („exklusive Stabilität“), primär von Innen kommen. Getragen ist diese Wahrnehmung von der Überzeugung, dass demokratische Staaten mit Rechtsstaatlichkeit und Respekt vor den Menschenrechten letztlich die stabileren sind („inklusive Stabilität“). Daher konzentriert sich das Unterstützungsangebot der EU ganz besonders auf den innenpolitischen und sozioökonomischen Bereich. Diese Vorgehensweise entspricht den Grundsatzbestimmungen über das Auswärtige Handeln im EU-Vertrag, insbesondere Artikel 21 Absatz 1:

„Die Union läßt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“

In der politischen Praxis versucht die EU-ZA-Strategie einen menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Ansatz mit ökonomischen und energiepolitischen Interessen zu verbinden.

Die „EU-Zentralasien-Strategie für eine neue Partnerschaft“ wurde am 22. Juni 2007 vom Europäischen Rat der Staats und Regierungschefs in Brüssel angenommen.<sup>39</sup> Die ZA-Strategie ist primär ein politisches Instrument,

<sup>38</sup> Dazu Eschment, Stabilität und Sicherheit in Zentralasien unter besonderer Berücksichtigung Afghanistans, (Friedrich Ebert Stiftung) 2009.

<sup>39</sup> s. die (nicht rechtsverbindlichen) Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats, 21./22.06.2007; [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf).

das aber zum Teil auf rechtlich bindende gewohnheitsvölkerrechtliche oder vertragliche Pflichten verweist. Die EU-Kommission hat für den Zeitraum von 2007 bis 2013 für Projekte in ZA 750 Millionen Euro vorgesehen. Darüber hinaus wurde die Aufnahme der ZA-Staaten in die Länderliste der Europäischen Investitionsbank (EIB) ermöglicht, wodurch zusätzliche Kreditmittel zur Verfügung stehen. Hinzu kommen die Mittel, die aus bilateralen Programmen mit den EU-Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit mit den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) resultieren.

Politisch verpflichtet sich die EU,

- einen regelmäßigen Dialog auf Außenministerebene ins Leben zu rufen;
- eine „Europäische Bildungsinitiative“ einzuleiten und die zentralasiatischen Staaten beim Aufbau einer „E-Seidenstrasse“ (Internet für Bildung und Fortbildung) zu unterstützen;
- eine „Initiative mit dem Ziel der Stärkung des Rechtsstaats“ einzuleiten;
- einen regelmäßigen, ergebnisorientierten Menschenrechtsdialog mit jedem einzelnen zentralasiatischen Staat ins Leben zu rufen;
- mit den zentralasiatischen Staaten einen regelmäßigen Dialog über Energiefragen zu führen.

Die EU erkennt, dass

- verbessertes Wassermanagement gleichzeitig die regionale Sicherheit und Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung fördert.

Die EU-Zentralasienstrategie ist nicht die „Stunde 0“, von der an die Zusammenarbeit beginnt. Im Gegenteil, die Strategie stützt sich auf die bilateralen Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten, nicht zuletzt der Bundesrepublik Deutschland die schon in der letzten Dekade des vergangenen Jahrhunderts als einziges EU-Mitglied in allen ZA-Staaten Botschaften errichtet hatte. Darüber hinaus fußt die EU-Strategie aber auch auf den Ergebnissen,

die mit dem TACIS-Programm<sup>40</sup>, den verschiedenen „Partnerschafts- und Kooperationsabkommen“, den fortgeführten Hilfsprogrammen und anderen Initiativen der EU zur Unterstützung der zentralasiatischen Staaten erzielt wurden.

### *Interessen - Instrumente*

Es war vor allem die folgende Perzeption der Interessen der EU, die dafür sprach, die Frage einer neuen Partnerschaft zwischen der EU und Zentralasien zu einem der GASP-Schwerpunkte der deutschen EU-Präsidentschaft (2007) zu machen:

Erstens, die transregionalen Auswirkungen möglicher krisenhafter Umstände in ZA, zu denen nicht zuletzt der Drogenhandel und die Sicherheitslage in Afghanistan gehören;

zweitens, die schlichte Tatsache, dass – nach der EU-Ost-Erweiterung, der Ausweitung der Europäischen Nachbarschaftspolitik auf den Süd-Kaukasus und der „Schwarzmeersynergie-Initiative“ – die Stabilität der „Nachbarn der Nachbarn“, das heißt Friede und wirtschaftlicher Wohlstand der ZA Staaten vom politischen Radarschirm der EU zu erfassen ist;

drittens, das Ziel der EU, die Energieimporte zu diversifizieren und die Energiesicherheit zu stärken.

Analysiert man umgekehrt die Interessen der ZA-Staaten an einer verstärkten Zusammenarbeit mit der EU so stößt man auf zwei herausragende Aspekte: zum einen haben die ZA-Staaten eine zusätzliche Unterstützung ihres wirtschaftlichen Modernisierungsprozesses im Auge; zum andern bietet die „soft power“-EU in den Augen der ZA-Staaten eine politisch wenig riskante Möglichkeit, den Einfluss Russlands, Chinas und der USA auszubalancieren.

<sup>40</sup> EU Program of Technical Assistance to the CIS (Commonwealth of Independent States); auch das Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) hat sich schon früh in den 1990er Jahren den Transformationsländern in Zentralasien zugewandt.

### *Transparenz, Multilateralisierung, Komplementarität*

In Teil „III. Instrumente“ der EU-Zentralasienstrategie steht folgende Aussage, die den Willen der EU zu Transparenz, Multilateralisierung und Komplementarität unterstreicht:

„Zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten wird die EU unter Einsatz des ganzen Spektrums der GASP-Instrumente das Potenzial der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, der Programme der Kommission und der Mitgliedstaaten, von Kooperationsrahmen wie der Baku-Initiative sowie des politischen Dialogs voll ausschöpfen. Die Zusammenarbeit mit der VN, insbesondere der ECE, der OSZE, der Venedig-Kommission des Europarats, der NATO, Internationalen Finanzinstituten und anderen regionalen Organisationen und Foren wird verstärkt. Der EU-Sonderbeauftragte, die Botschaften der EU-Mitgliedstaaten und die Delegationen der Europäischen Kommission sollten sich um eine intensivere Zusammenarbeit mit der OSZE bemühen. Darüber hinaus strebt die EU gemeinsam mit den zentralasiatischen Staaten neue Formen der Zusammenarbeit an, wie zum Beispiel einen regelmäßigen bilateralen Menschenrechtsdialog.“

Die EU-Strategie zielt auf eine ausgewogene bilaterale und regionale Herangehensweise. Das partnerschaftliche Vorgehen der EU wird auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und die jeweilige Leistung der einzelnen ZA-Staaten abgestimmt. Damit geht die EU auf einen der Hauptkritikpunkt der „International Crisis Group“ ein.<sup>41</sup> Die EU will aber möglichst auch die regionale Zusammenarbeit der ZA-Staaten untereinander sowie zwischen diesen Staaten und anderen Regionen fördern:

Die bilaterale Zusammenarbeit gebietet sich insbesondere in Handlungsbereichen wie Menschenrechte, wirtschaftliche Diversifizierung und Energie, sowie anderen sektoralen Fragen, darunter Jugend und Bildung.

Ein regionaler Ansatz bietet sich an, um gemeinsame regionale Herausforderungen anzugehen, so zum Beispiel in den Bereichen Organisierte Kriminalität; Handel mit Menschen, Drogen und Waffen; Terrorismus; Nichtverbreitung; Migration und Grenzschutz; Energie- und Transportinfrastruktur; Umweltverschmutzung; Wasserwirtschaft und interkultureller Dialog. Bezüglich all dieser Handlungsbereiche, d.h. auch im Bereich der Wasser-

<sup>41</sup> Fn. 65.

## Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser – greift die EU-Zentralasien-Strategie?

wirtschaft wird die EU mit internationalen Finanzinstituten sowie multilateralen und regionalen Institutionen zusammenarbeiten. Die EU will auch mit SCO, CSTO, EURASEC und anderen Regionalorganisationen in einen Dialog eintreten.

Folgende Aktionsbereiche und Felder der Zusammenarbeit werden von der Strategie umfasst:

- (i) Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung und Demokratisierung (Rechtsstaatsinitiative);
- (ii) Jugend und Bildung (Bildungsinitiative);
- (iii) Förderung von Wirtschaftsentwicklung, Handel und Investitionen;
- (iv) Ausbau der Energie- und Verkehrsverbindungen (Energieversorgungssicherheit);

Die EU will einen verstärkten regelmäßigen Dialog mit den ZA-Staaten im Rahmen der „Baku-Initiative“<sup>42</sup> führen. Die Tätigkeit der EU basiert auf dem völkerrechtlich bindenden Energie-Charta-Vertrag<sup>43</sup> und bilateralen Vereinbarungen zu Energiefragen. Vorbild war unter anderem das INOGATE („Interstate Oil and Gas Transport to Europe“) Abkommen zwischen der EU und den Schwarzmeeranrainern, dessen Ziele – wenngleich als Folge einer vorwiegend US-amerikanischen politischen und wirtschaftlichen Anstrengung – unter anderem in der „Baku-Tiflis-Ceyhan Pipeline“ Gestalt angenommen haben. INOGATE gilt als ein konzeptioneller Vorläufer von Nabucco.

Zur Erinnerung: Bereits Anfang der 1990er Jahren, schon bald nach dem Zerfall der Sowjetunion begann eine weitsichtige europäisch-zentralasiatische Zusammenarbeit der Schaffung von Transportwegen. In das TRACECA („Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia“) Programm wurden zwischen 1996 und 2006 150 Millionen Euro in 61 technische Unterstützungsmaßnahmen und 15 Investitionsprojekte mit „Multiplikator-

<sup>42</sup> Energiezusammenarbeit zwischen der EU, den Anrainerstaaten des Schwarzen und des Kaspischen Meers und ihren Nachbarländern, die auf der Konferenz der Energieminister in Baku im November 2004 eingeleitet wurde

<sup>43</sup> International Legal Materials (ILM) 33 (1995), p. 360ff.

Effekt“ investiert. Die TRACECA-Maßnahmen sollten Europa, den Kaukasus, Zentralasien und Fernost durch Straßen-, Schienen-, Wasser- und Luftinfrastrukturen vernetzen und in technologisch moderner Form die „alte Seidenstraße neu beleben.“<sup>44</sup>

(v) Umweltverträglichkeit und Wasser (Wasser- und Umweltinitiative);

Im Bereich Wasser trifft die EU folgende Maßnahmen:

- Unterstützung für die Komponente „Osteuropa, Kaukasus, Zentralasien“ der EU-Wasserinitiative für die Trinkwasserversorgung, die Abwasserentsorgung und eine integrierte Bewirtschaftung der Wasserressourcen;
- Förderung der grenzüberschreitenden Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten und der regionalen Zusammenarbeit im Rahmen des Umweltübereinkommens für das Kaspische Meer;
- Spezielle Unterstützung für die integrierte Bewirtschaftung grenzüberschreitender Oberflächen- und Grundwasserressourcen, einschließlich der Einführung von Techniken für eine effizientere Wassernutzung (Bewässerung und andere Techniken);
- Ausbau der Zusammenarbeit zur Schaffung geeigneter Rahmen, um die Finanzierung von Wasserinfrastrukturprojekten zu erleichtern, u.a. durch die Gewinnung internationaler Finanzinvestitionen und Fonds in öffentlich-privater Partnerschaft;
- Unterstützung des Aufbaus regionaler Kapazitäten für die integrierte Wasserwirtschaft und die Stromerzeugung durch Wasserkraft.

(vi) Bewältigung gemeinsamer Bedrohungen und Herausforderungen (Grenzsicherung, Drogen, Organisierte Kriminalität, Antiterror);

Die EU will insbesondere die OK bekämpfen, wobei der Schwerpunkt auf die illegale Zuwanderung, den Menschenhandel und die Verhütung und

<sup>44</sup> TRACECA, Achievements of the TRACECA Programme; unter <http://www.traceca-org.org/default.php?I=en.>, TRACECA-Basic Multilateral Agreement u.a. als institutionelle Grundlage der TRACECA Intergovernmental

Bekämpfung des Handels mit Drogen und „precursors“ (Chemikalien für die Produktion von Heroin aus Opium) gelegt wird. Die EU unterstützt die zügige Einrichtung des regionalen ZA-Anti-Drogen-Zentrums (CARRIC) in Almaty und intensiviert die Zusammenarbeit mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) auch im Hinblick auf das Aufspüren von „precursors“. Die Zusammenarbeit mit China und der SCO auf dem Gebiet des illegalen Drogenhandels soll verstärkt werden.

(vii) Brücken bauen - Interkultureller Dialog: Die EU erklärt ihre hohe Wertschätzung für das friedliche multi-ethnische und multi-kulturelle Zusammenleben verschiedener Religionen und Weltanschauungen in ZA. Auf dieser Grundlage wird ein Dialog angestrebt.

### *Umsetzung*

Der Europäische Rat hat am 20. Juni 2008 den gemeinsamen Bericht der EU-Kommission und der schwedischen Präsidentschaft über die Umsetzung der „EU-Zentralasienstrategie“<sup>45</sup> zur Kenntnis genommen. Der Bericht sieht „ermutigende Fortschritte“, betont aber auch „die Notwendigkeit, das Tempo zu halten.“

Derzeit ist der Stand der Umsetzung der ZA-Strategie wie folgt<sup>46</sup>:

- Der *Dialog zwischen EU und ZA-Staaten auf politischer Leitungsebene* wurde intensiviert. Mit jedem der Staaten wurden gemeinsam Prioritäten der Zusammenarbeit definiert. Motor auf Europäischer Seite ist der „EU-Sonderbeauftragte für Zentralasien“ und sein Stab, in enger Zusammenarbeit mit den vorhandenen EU-Vertretungen und den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten.

Commission und des TRACECA-Sekretariats; s. TRACECA Institutions/Legislation; unter <http://www.traceca-org.org/default.php?I=en>.

<sup>45</sup> Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on Implementation of the EU Central Asia Strategy, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/central\\_asia/docs/progress\\_report\\_0608\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/progress_report_0608_en.pdf). Der nächste Zwischenbericht steht 2010 an.

<sup>46</sup> S. auch Council of the European Union, *The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action*, 2009.



- Beeindruckend ist, dass alle ZA-Staaten regelmäßig stattfindenden Menschenrechtsdialogen zugestimmt haben. Diese Treffen haben zu – teilweise publizierten, teilweise diskret behandelten – menschlichen Verbesserungen geführt: Freilassung politischer Gefangener, Wiederaufnahme von Gefängnisbesuchen von Seiten des „Internationalen Komitees vom Roten Kreuz“ (IKRK), Abschaffungen der Todesstrafe und Beachtung des Habeas-Corpus-Grundsatzes.
- Die „Rechtsstaatsinitiative“ wurde am 28. November 2008 durch eine EU-ZA-Ministerkonferenz in Brüssel auf den Weg gebracht.<sup>47</sup> Das gemeinsame Kommuniqué unterstreicht den regionalen Ansatz und hebt die Modernisierung des Wirtschafts- und Verwaltungsrechts, der Verfassungs- und Strafgerichtsbarkeit und die Aus- und Fortbildung in juristischen Berufen als Prioritäten heraus.<sup>48</sup> In Taschkent wurde mit maßgeblicher deutscher Unterstützung ein regionales Rechtsberatungszentrum aufgebaut. Deutschland hat zusammen mit Frankreich die Rolle des Koordinators der EU-Rechtsstaatsinitiative übernommen. Die Initiative verfolgt zwei korrespondierende Aktionslinien: einen hochrangigen Dialog und gleichzeitig konkrete technische Programme. Der Schwerpunkt liegt gegenwärtig noch auf wirtschafts- und handelsrechtlichen Fragen von gegenseitigem Interesse.
- Kern der „Bildungsinitiative“, die in der Form einer gemeinsamen EU-ZA-Ministerkonferenz<sup>49</sup> am 17. September 2008 in Brüssel lanciert wurde, ist der Ausbau des Tempus Programms in Richtung Hochschulkooperationen mit ZA (2009-2010 zusätzlich 20 Mio. Euro für Stipendien) sowie die verstärkte Anbindung der ZA-Staaten an den Bologna-Prozess. Der deutsche Beitrag hierzu liegt in der Bildungsarbeit der Deutsch-Kasachischen Universität in Almaty, die in

<sup>47</sup> Isaacs, The EU's Rule of Law Initiative in Central Asia, EUCAM EU-Central Asia Monitoring, No. 9 – August 2009.

<sup>48</sup> Council of the European Union, EU-Central Asia Ministerial Conference, “Rule of Law – Cornerstone of Development”, Brüssel 28.11.2008 (Presse 350).

<sup>49</sup> European Education Initiative for Central Asia, in Council of the European Union, Fn. 78.

naher Zukunft auch einen Studiengang Wassermanagement in ZA-Dimension anbieten will.<sup>50</sup>

- Ferner unterstützt Deutschland in besonderer Weise die zentralasiatische OSZE-Akademie in Bischkek/Kirgistan.
- Unter Koordinierung Italiens sollte mit maßgeblicher deutscher Unterstützung eine stärkere regionale Ausrichtung der Projektaktivitäten der EU-Kommission im Umweltbereich erreicht werden. Es wurde versucht, im Rahmen einer EU-ZA-Konferenz in Aschgabat am 3. Dezember 2008 eine „EU Wasser- und Umwelt Initiative“ voranzutreiben.<sup>51</sup> Der deutsche Beitrag besteht in der am 1. April 2008 im Rahmen einer Konferenz „Wasser verbindet“ mit hochrangiger ZA-Beteiligung im Auswärtigen Amt in Berlin vorgestellten „Wasserinitiative“ (mittlerweile sog. „Berlin-Prozess“), die sich auf vier Handlungslinien stützt:
  - (i) Förderung des grenzüberschreitenden Wassermanagements (Konkret ist beispielsweise in Turkmenistan ein Projekt zur Wiederverwendung von Drainagewasser aus dem Kollektorensystem des Chauzchan-Bewässerungskanals geplant; in Kirgistan soll die Sicherheit von Staudämmen gegen Erosionsschäden verbessert werden; in Usbekistan ist angeboten, den „Bat-Bat-Bewässerungskanal“ in Stand zu setzen und Tröpfchenbewässerung einzurichten);
  - (ii) Vergrößerung der wissenschaftlichen Expertise für grenzüberschreitendes Wassermanagement mit dem Ziel der satelliten- und computergestützten Voraussage der Entwicklung von Wasserparametern als Grundlage für politische Entscheidungen;

<sup>50</sup> Grewlich, Ein „Wasser-, Energie- und Umwelt-Pakt“ für Zentralasien – Bildungsziele für „Wasser-Management“ und „Wasser-Governance“, in Kramer, Integratives und nachhaltigkeitsorientiertes Wassermanagement, 2009, S.1ff.

<sup>51</sup> Diese Konferenz endete formal in Eintracht, materiell jedoch mit einem Dissens; zur weiteren Entwicklung s. Joint Communiqué, The Third EU-Central Asia High Level Conference „Platform for Environment and Water Cooperation“, Rome 5 – 6 November 2009. Nächste Schritte sind die „Fourth EU – Central Asia High Level Conference“ in 2010 in Bishkek/Kirgistan und danach eine EU-ZA-Umwelt-Minister Conference in Astana/Kasachstan im Jahre 2011.

(iii) Aufbau des (genannten) Studiengangs zum Wassermanagement an der Deutsch-Kasachischen Universität in Almaty;

(iv) Vernetzung von Wasserfachleuten aus EU und Zentralasien.

Nach dem Verständnis des Auswärtigen Amtes<sup>52</sup> ist dieser „Berlin Prozess“ für alle Akteure offen und versteht sich gleichzeitig als integraler Bestandteil der EU-ZA-Strategie. Das Vorhaben ist mit 10 Mio. Euro ausgestattet. Im Erfolgsfalle könnte der Betrag erhöht werden.

- Mit Turkmenistan und Kasachstan hat die EU Memoranden zur Energiepartnerschaft unterzeichnet. Entscheidend sind aber nicht Absichtserklärungen sondern die praktischen Wirkungen der Energiepartnerschaften: Sind europäische Unternehmen bereit, eine kritische Menge an Investitionen zu tätigen und werden - damit einhergehend - gesicherte, effektive und nachhaltige Zugriffe auf zentralasiatisches Gas und Öl eröffnet?
- Im Bereich „Gemeinsame Risiken“ fanden mehrere Konferenzen statt, zum Beispiel das Sicherheitsforum mit den Themen „Terrorismus, Drogen, Energiesicherheit“ am 18. September 2008 in Paris, bzw. am 22./23. Oktober 2008 in Duschanbe<sup>53</sup> eine „Ministerkonferenz zu Grenzmanagement und Drogenbekämpfung“. Trotz derartiger Veranstaltungen ist nur schwer erkennbar, welche konkreten Fortschritte im Kampf gegen den Drogenhandel und die Organisierte Kriminalität bis heute erreicht wurden.

### *Kritik*

Die EU-Zentralasienstrategie gibt unter verschiedenen Aspekten Anlass zur Kritik: Die Fundamentalkritik richtet sich gegen ein Engagement der EU in ZA als solches. Diese Kritiker meinen, Europa verlöre seine Energien und

<sup>52</sup> KurzInfo/Flyer Auswärtiges Amt, Eine Quelle für Frieden – Grenzüberschreitendes Wassermanagement in Zentralasien, Berlin 2009.

<sup>53</sup> Joint Declaration of the Participants in the EU-Central Asia Forum on Security Issues in Paris und Partnership Declaration of the Ministerial Conference on Border Management and Drug Control in Central Asia, in Council of the European Union, Fn.78.

sein Geld in den „Steppen Zentralasiens“, statt sich um Näherliegendes wie zum Beispiel die Auswirkungen der Finanzkrise, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einiger EU-Mitgliedstaaten oder die Lage gesellschaftlich benachteiligter Gruppen innerhalb der EU-Grenzen zu kümmern.

Andere Kritiker sind – angesichts der Problemkreise Energiesicherheit, Drogen, Organisierte Kriminalität, Afghanistan, Migration - überzeugt von der Notwendigkeit eines initiativen und nicht bloß reaktiven Vorgehens in ZA, bemängeln aber gerade deswegen eine aus ihrer Sicht nicht ausreichende Mittelausstattung und einen zu breiten Handlungsansatz, der dann nicht mit dem Lob „holistisch-gesamtheitlich“, sondern dem Tadel „Gießkannen-Prinzip“ versehen wird.

Wieder andere wollen die Aktivität der EU auf einen sog. „realistischen“, nämlich rein bilateralen Ansatz festlegen. Noch andere betonen, dass die EU in ihrem internationalen Handeln sich strikt an ihr eigentliches „Proprium“ halten sollte; und das sei ihre eigene historische Erfahrung der Vorteile von Kooperation und Integration. Aufgabe der EU sei daher eine möglichst konkrete Beratung der ZA-Staaten in der Frage, wie regionale Zusammenarbeit politische Stabilität und Wohlstand herbeiführt. Schließlich stößt sich ein anderer Kritiker an einem „verengten Sicherheitsbegriff“, der zu einer Herabminderung der westlichen Menschenrechts- und Demokratiewerte geführt habe.<sup>54</sup> In gleicher Richtung argumentierend wird bemängelt, dass die Sicherung des Zugangs zu Energieressourcen und zu Afghanistan bislang Vorrang vor der Unterstützung beim Aufbau von Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit hatte.

Verlassen wir den eurozentrischen Standpunkt und fragen wir nach der Perzeption der „EU-Strategie“ durch die Zentralasiaten selbst: Im Jahre 2007 traf die EU-Strategie in ZA auf viel Interesse. Es liegt im normalen Lauf der Dinge, dass dieses Interesse mittlerweile etwas abgenommen hat. Dass das Problem aber tiefer liegt, zeigen nachfolgende Bewertungen.

Manche Stimmen aus ZA teilen die Einschätzung, dass die Zwischenbilanz „ermutigend“ sei und meinen, dass Themen wie Sicherheit, Terrorismus

<sup>54</sup> Warkotsch, Preis der Partnerschaft. Die Zentralasienstrategie der EU: Eine Bilanz, in: Osteuropa 58(008)12, S. 81-91 (87f, 91).

und Afghanistan für beide Seiten wichtig seien. Andere kommen zu ebenfalls positiven Ergebnissen, regen aber an, dass die Europäer weniger ihre eigenen Vorstellungen auf ZA projizieren sollten, sondern die Situation von Transformationsländern im Schnittpunkt geopolitischer Interessen thematisieren müssten.

Andere zeigen sich enttäuscht: So hört man von der regimekritischen Zivilgesellschaft den Vorwurf, die EU-Strategie komme – um mehr als eine Dekade – zu spät. Wie solle sie jetzt noch auf dem Feld der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse wirksam greifen? Ähnlich westlichen Kritikern bemängeln Vertreter der Zivilgesellschaft zentralasiatischer Länder, dass Prinzipien der Demokratie für geo- und sicherheitspolitische Interessen geopfert würden, weil die EU wohl oder übel gezwungen sei, sich mit demokratiefeindlichen „Eliten“ zu arrangieren.

Was die „Rechtsstaatsinitiative“ betrifft, so wird ein allzu disparates Vorgehen kritisiert. Konkret wird gefordert, die „Rule of Law“-Projekte der EU, der „Venedig-Kommission“ und der „Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH“ zu koordinieren. Diese Kritik erfolgt auf der Grundlage des Verständnisses, dass der Wettbewerb der Rechtsordnungen einen wesentlichen Aspekt des Systemwettbewerbs darstellt. In der Tat erfolgt der Versuch planmäßiger Sozialgestaltung vor allem durch Recht.<sup>55</sup> Den Systemwettbewerb des Kalten Krieges zwischen Zentralverwaltungswirtschaft und Marktwirtschaft gewann der Westen. In neuester Zeit wird ein Systemwettbewerb zwischen säkular-liberal-individualistischen Staats- und Menschenbildern des Westens und autoritär-kollektivistischen Staats- und Menschenbildern islamischer und konfuzianischer Spielart perzipiert. Es konkurrieren auf die menschliche Vernunft gegründete Staats- und Gesellschaftsordnungen, die eine Pluralität von Wahrheitsvorstellungen voraussetzen und sich daher aus einem von diesen unabhängigen Konsens der Herrschaftsunterworfenen legitimieren, mit Staats- und Gesellschaftsvorstellungen, die sich auf eine „unabänderliche“ Wahrheit religiöser oder säkularistisch-dogmatischer Art zurückführen. Banaler ausgedrückt, es konkurrieren Ordnungen, in denen der Rechtsstaat der notwendige Beglei-

<sup>55</sup> Meessen, *Wirtschaftsrecht im Wettbewerb der Systeme*, 2005.

ter funktionierender Märkte ist mit willkürlicher, klientelvernetzter Clanherrschaft. In dieser Gemengelage hat die *Rechtsexportförderung* eine besondere Funktion.<sup>56</sup> Bereits in den neunziger Jahren versuchten die USA, ihre rechtlichen Vorstellungen in die Transformationsländer des Ostens zu verpflanzen. Treibende Kraft war die im Jahre 1990 als „Rule of Law Project“ ins Leben gerufene „Central and East European Legal Initiative“ der American Bar Association, die später in „Central Europe and Eurasian Legal Initiative“ umbenannt wurde. Die Initiative verstand sich als Entwicklungshilfe in Richtung Rechtsstaatlichkeit, verfolgte aber auch andere Ziele; es ging nicht zuletzt um die Rezeption ausländischer Rechtsvorstellungen und eine damit einhergehende „Sozialisation“ der einheimischen Entscheidungsträger und, in engem Zusammenhang damit, um Unternehmensinvestitionen und Geschäftsaussichten für Anwaltskanzleien. Von deutscher Seite unterstützt die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unter anderem Reformen in Entwicklungs- und Transformationsländern hin zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und „good governance“ und steht dabei ebenso wie die entsprechenden Einheiten der EU und anderer EU-Mitgliedstaaten im Wettbewerb mit einschlägigen Einheiten anderer Staaten und Internationaler Organisationen. Verwirrend ist die Beobachtung, dass in vielen Fällen der „Wettbewerb“ zwischen den genannten westlichen Beratungseinheiten die eigentlich entscheidende säkulare geistige Auseinandersetzung, den übergeordneten Systemwettbewerb zwischen dem westlichen vernunftbegründeten Rechtsstaat und östlichen Modellen an Intensität übertrifft.<sup>57</sup>

Von gesprächsbereiten Vertretern der „Eliten“ in ZA kann man schließlich folgende Kritik hören: Insgesamt fehlten der EU-Strategie die notwendigen Ressourcen und eine kohärente Politik der EU-Mitgliedstaaten. Letztere verfolgten, jeder für sich, ganz unterschiedliche Ansätze, die von einer kompromisslosen Menschenrechtspolitik bis zu reiner Interessenpolitik in den Energiebeziehungen reichten. Die EU-Politik der Konditionalität wiederum stelle politische Bedingungen für wirtschaftliche Kooperation auf, die für die ZA Staaten wenig attraktiv seien. Diese erwarteten vielmehr

<sup>56</sup> Giegerich, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2010).

<sup>57</sup> Grewlich, Transformation zum Rechtsstaat, Fn. 21.

dem beiderseitigen Vorteil dienende milliardenschwere Investitionen und gleichzeitig „politische Neutralität“, erhielten von der EU aber nur „dosierte Entwicklungshilfe“ und unerbetene Ratschläge. Russland und China hingegen böten die entsprechenden Investitionen - ohne „unangenehme“ Fragen zu stellen. Solange die EU ihre Haltung nicht anpasse, werde einer der Haupteffekte der EU-Zentralasienpolitik darin bestehen, von den ZA-Staaten dazu instrumentalisiert zu werden, deren jeweilige Verhandlungsposition gegenüber Moskau und Peking zu stärken.<sup>58</sup>

Viele der genannten Kritikpunkte haben ihre Berechtigung und sollten in die Bemühungen um eine verbesserte Ausrichtung der ZA-Strategie einfließen. Auf politisch-strategischer Ebene bestätigt die Kritik jedoch im großen Ganzen das Vorhandensein korrespondierender „objektiver Interessen“ und damit die grundsätzliche Richtigkeit der EU-Zentralasienstrategie: ZA erwartet vor allem effektive Beiträge in Richtung Modernisierung sowie eine verstärkte Möglichkeit, den russischen und chinesischen Einfluss auszubalancieren. Der EU geht es um ihre Energiesicherheit, die Beherrschung gemeinsamer Risiken wie Drogen und Organisierte Kriminalität und insgesamt um die politische Stabilität der „Nachbarn ihrer Nachbarn“, die ohne funktionierenden Rechtsstaat und wirtschaftliche Entwicklung nicht zu erreichen und für den Frieden in Afghanistan von Bedeutung ist.

## ***V. Wasser und Hydroenergie als regionales Friedensprojekt***

Wie der Völkerrechtler F. J. Berber in seinem 1955 erschienenen Werk „Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts“ vor mehr als 50 Jahren ausführte, liegt es im Bereich der Möglichkeit, dass das Wassernutzungsrecht die Keimzelle staatlicher Organisation ist. Berbers Überlegung ist folgende: Für die Landnahme der geschichtlichen Kulturen bedurfte es nur eines einmaligen Zuteilungsaktes, der noch keine dauernde staatliche Organisation notwendig machte.

<sup>58</sup> In dieser Richtung auch Meister, Fn. 15.

## Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser – greift die EU-Zentralasien-Strategie?

„Anders aber die Wassersituation. Sollten die Felder nicht bald von den periodisch einsetzenden Überschwemmungen, bald in der wasserarmen Zeit von der Dürre vernichtet werden, sollten nicht dauernde Streitigkeiten zwischen oberen und unteren Flussanliegern über die Wegnahme von Wasser den Frieden der Gemeinschaft stören, sollte nicht nur das unmittelbar an den Fluss grenzende Land bewässert werden, sondern auch entfernter gelegene Grundstücke, was die Anlage von Bewässerungskanälen erforderte: so war dies nur möglich, wenn eine leitende Gruppe planender, entscheidender durchführender homines fabri für die Gemeinschaft Dämme zum Schutz vor Überschwemmung anlegte, Kanäle zur Berieselung der Felder baute, Verteilung des Wassers und Rotierungssysteme regelte und erzwang, das periodische An- und Abswellen des Stroms vorausberechnete und in die eigenen Maßnahmen einkalkulierte. All das war nur möglich mit einem permanenten Stab von Ingenieuren, Schreibern, Astronomen, Mathematikern sowie im Rahmen einer festen Ordnung, die nichts anderes sein konnte als die Keimzelle der (inner)staatlichen Ordnung. – ... Die Wasserbeziehungen zwischen den Staaten sind ... heute zu einem umfassenden Rechtsproblem geworden, das ... angesichts der immer weiter fortschreitenden Wasserverknappung auf der ganzen Erde zu den aktuellsten Gebieten internationaler Rechtsforschung gehört.“<sup>59</sup>

Ist im zentralasiatischen „Wasser–Energie–Umwelt“- Nexus die fatale Logik eines Null-Summen-Spiels am Werke, in dem am Ende keiner gewinnt und alle verlieren oder wird es gelingen, gerade als Folge der erkannten Krisenanfälligkeit, den politischen Willen zu regionaler Zusammenarbeit und abgestimmten Rahmenbedingungen hervorzubringen, das heißt ein Positiv-Summen-Spiel in die Wege zu leiten, bei dem alle etwas gewinnen?

Wasser ist nicht nur Ursache für Konflikte. Wasserressourcen können auch Grund für verbesserte Zusammenarbeit sein. Damit aber den betroffenen Akteuren eine angemessene Wasserverteilung als „win-win-Spiel“ erscheint, bedarf es geeigneter Formen der „Wasser und Energie Governance“, die gegenseitiges Misstrauen abbauen und ein regionales integriertes Wassermanagement auf politischer und gesellschaftlicher Ebene vorantreiben.

Schon viel wäre erreicht, wenn sich das südöstliche ZA, einschließlich Afghanistan, in absehbarer Zeit auf Formen des Wassermanagements verständigen könnte, die defensiv Konflikte verhüten. Noch zielführender für regionale Entwicklung und Frieden wäre ein proaktives Vorgehen, das die Res-

<sup>59</sup> Berber, Die Rechtsquellen des internationalen Wassernutzungsrechts, München



source Wasser zum Kernbestandteil einer - normativ abgesicherten - regionalen Entwicklungs- und Friedensanstrengung macht.

Vermessen wäre allerdings die Annahme, mit Vorschlägen in Richtung einer verbesserten regionalen „Wasser-Governance“ in ZA und Afghanistan über ein ausschließliches und umfassendes politisches „Allheilmittel“ in einer sicherheitspolitisch, kulturell-ethnisch und wirtschaftlich komplexen Lage zu verfügen. Genauso falsch wäre es aber, die Bedeutung der regionalen „Wasser-Governance“ für Entwicklung und Friede zu unterschätzen und zu vernachlässigen.

Wasserkonflikte könnten zusätzliche Nachteile für die Menschen im süd-östlichen Zentralasien bringen, die durch die Probleme der Armut, der Organisierten Kriminalität, der Korruption und des Drogenhandels, die Auswirkungen des bewaffneten Konflikts in Afghanistan und schwierige Umweltbedingungen gequält werden. Umgekehrt liegt in „Wasser und Energie und Umwelt“ die große Chance für das süd-östliche Zentralasien, eine mächtige Alternative zur Gefahr „Drogen und Korruption und Organisierte Kriminalität“ aufzubauen. „Wasser und Energie und Umwelt“ kann zu einem nachhaltigen Entwicklungs- und Friedensprojekt für die Region werden. Ganz ähnlich wie „Kohle und Stahl“, ursprünglich das Substrat von Machtpolitik, Konflikt und Kriegen nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa in einem „Zweckverband *funktioneller* Integration“<sup>60</sup> ohne geschlossenes Gesamtkonzept zum Kernbestandteil des schrittweisen Friedensprojektes der Europäischen Einigung wurde.

### *Zentralasiatische Wasserakademie*

Kritiker mögen einwenden, dass der Vergleich zwischen „Wasser und Energie“ und „Kohle und Stahl“ schon deswegen hinkt, weil in Europa eine know-how-Basis vorhanden war, die in Zentralasien zum Teil fehlt; trotz der bis heute positiv nachwirkenden Innovations- und Ingenieursleistungen der Sowjetunion.

1955, (s. Vorwort).

<sup>60</sup> Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S.197f.

Daher bedürfte ein regionaler völkerrechtlicher „Wasser und Energie und Umwelt-Pakt“ nicht zuletzt auch moderner Einrichtungen für Forschung, Lehre und Capacity Building. Vielleicht könnte man – an von den ZA-Staaten gemeinsam zu bestimmender Stelle – ein mit „Schwestereinrichtungen“ in den Nachbarstaaten, insbesondere auch der Deutsch-Kasachischen Universität in Almaty und deren geplantem Studiengang „Wassermanagement“, vernetztes „zentralasiatisches Energie und Wasser und Umwelt-Zentrum“ – eine „Wasserakademie“ einrichten. Dieses "Zentrum" sollte Forschungs- Aus- und Fortbildungs- sowie Beratungsleistungen erbringen, insbesondere in folgenden Bereichen: Gesundheit und Wasserhygiene, Elektrizität aus Wasserkraft, moderne umweltfreundliche Elektrizitäts-Verteilnetze, Biodiversität, Landwirtschaft und Bewässerung, Qualitätstourismus, rechtsstaatliche Regulierung und Finanzierung von Energie- und Wasserprojekten, Projektmanagement - und nicht zuletzt „internationales Wassernutzungsrecht“. Das Ziel der umweltfreundlichen, Bewässerungslandwirtschaft und Wasserkraft harmonisch integrierenden „kleinen Staudämme“ ist ohne eine derartige Bildung und Ausbildung nicht erreichbar.

### *„Pipelineistan“ und „Hydrostan“ - „Wasser Governance“*

Das Beispiel der durch China initiierten Gas-Pipeline „Turkmenistan – Usbekistan – Kasachstan“ zeigt, dass letztere Staaten es vermögen, zum gemeinsamen Vorteil in einem – bildlich gesprochen - „Pipelineistan“ zusammenzuarbeiten. Wieso sollte es dann nicht auch gelingen, die bestehenden Wasserstreitigkeiten zwischen diesen drei Staaten konstruktiv zu lösen. Dass andererseits die „Wassermächte“ Kirgistan und Tadjikistan („Hydrostan“) zu kooperieren vermögen, zeigte sich am Beispiel der vorläufigen Absprachen über eine „Wasserakademie“ im Jahre 2007 sowie in den Verhandlungen über das dargestellte Projekt eines „Central Asia to South Asia Regional Electricity Market“ (CASAREM). Politisch-strategisch käme es nun darauf an, einen umfassenderen regionalen Interessenausgleich unter Einbeziehung Afghanistans hervorzubringen. Angesichts der berechtigten quantitativen Wasseransprüche, die – wie bereits dargelegt – notwendigerweise von Afghanistan ausgehen werden und die

Wasserversorgungslage im Amu Darja Becken weiter komplizieren ist eine gesamt-zentralasiatische „Wasser und Energie Governance“-Lösung anzustreben.

„Governance“ ist, im Gegensatz zu einem normativen völkerrechtlichen Regime, ein exploratorischer Begriff – auf dem Weg der Weiterentwicklung des Völkerrechts, vielleicht in Richtung einer Konstitutionalisierung. Von dem deskriptiv-analytischen Begriff der Governance zu unterscheiden ist der normative Begriff, zum Beispiel „Good Governance“ als Maßstab bei der Umsetzung der „rule of law-Konditionalitäten“ der Weltbank.<sup>61</sup> Governance beinhaltet klassische Fragen der Politik und der Steuerkraft des Rechts, nämlich: wer übt Herrschaft aus, unter welchen Vorgaben und zu wessen Vorteil? Governance vollzieht sich auf mehreren Ebenen (*Multi-Ebenenansatz*: lokal, national, regional, global), reicht über den Staat hinaus, das heißt umfasst auch nicht-staatliche Akteure mit politischer Handlungs- und Wirkungsmacht (*Multi-Akteur-Ansatz*), setzt nicht ausschließlich imperative Instrumente wie Gesetze, umzusetzende Konventionen und Verträge, Verordnungen, Richtlinien, Verwaltungsentscheidungen ein, sondern aktualisiert sich auch durch soft law, Selbstregulierung, moral suasion bis hin zu technischen Lösungen (*Multi-Instrumental-Ansatz*).<sup>62</sup>

Die Bezeichnung „Water Governance“ ist materiell eng verbunden mit dem „Integrierten Wasserressourcen-Management“ (IWRM), das einen Prozess der Optimierung sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehens durch Nutzung der Wasserressourcen ohne Beeinträchtigung der lebenswichtigen Ökosysteme bezeichnet. Die wichtigsten Elemente des IWRM sind:<sup>63</sup> Flussgebietsansatz (Einzugsgebiet der jeweiligen Wasservorkommen als territorialer Bezugsrahmen; ggf. institutionelle Multi-Ebenen-Koordination zwischen den betroffenen Staaten); Partizipation aller „stakeholder“<sup>64</sup>

<sup>61</sup> Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS Sonderheft 41/2008; Ruffert/Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, München 2009, S.216ff.

<sup>62</sup> Grewlich, Konstitutionalisierung des „Cyberspace“ – Zwischen europarechtlicher Regulierung und völkerrechtlicher Governance, 2001. S.53f.

<sup>63</sup> Helmholtzzentrum für Umweltforschung, IWRM, 2009 2. Aufl., S.33.

<sup>64</sup> Der Begriff „stakeholder“ umfaßt alle von einer Maßnahme betroffenen Personen oder Institutionen.

(ganzheitliche Bewirtschaftung durch Multi-Akteur-Ansatz; Förderung des Ausgleichs unterschiedlicher legitimer Ansprüche); sektorübergreifende Rahmenplanung (Einbeziehung wissenschaftlicher Kenntnisse unterschiedlicher Disziplinen Ökonomie, Ökologie, Soziologie, Rechtswissenschaften, Hydrologie und Ingenieurwissenschaften wie im Falle des Vorschlags einer „ZA-Wasserakademie“; normativ wäre dies ein „Multi-Instrumental-Ansatz“). Die am 22. 12. 2000 in Kraft getretene Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)<sup>65</sup> verleiht den wesentlichen Elementen des IWRM-Konzepts rechtliche Bindungskraft innerhalb der EU.

Auf dem Weg der Herausbildung einer „zentralasiatischen Energie und Wasser Governance“ zu berücksichtigen wäre einmal auf *lokaler* Ebene das traditionelle Wasserrecht der „Mirab“ (Wassermeister); zum anderen auf *regionaler Ebene*, das heißt für die Beziehungen der Staaten zu einander die einschlägigen, zum Teil dem universellen Völkerrecht angehörenden gewohnheits- und vertragsvölkerrechtlichen Prinzipien, wie auch die Regelungen der funktionierenden Flußregime,<sup>66</sup> des Internationalen Aralseefonds (IFAS) sowie der Zwischenstaatlichen Kommission für Wasserkoordination (ICWC). Noch zu schaffen gälte es ein *Regulierungsrecht für „Wasser und Energie“*, das regional zwischenstaatlich vereinbart und jeweils innerstaatlich von nationalen Regulierungsinstitutionen anzuwenden wäre.

Ein pragmatisches Vorgehen könnte ins Auge gefasst werden: Die ersten „Pilot-Gebirgstäler“ der „kleinen Wasserkraft-Projekte“ könnte man zu „wirtschaftlich-ökologisch“ wie auch „institutionell-rechtlich“ innovativen „Wirtschaftssonderzonen“ machen. Die rechtsstaatliche Regulierung sollte dem Schutz der integrierten Projekte vor „wildem Kapitalismus“ wie auch „intransparenten Interessengruppen“ dienen.

Nachhaltiges Wassermanagement durch regional abgestimmte Regulierung setzt voraus, dass zuverlässige Daten hinsichtlich Wasservorkommen und Wasserverbrauch über nationale Grenzen hinweg einheitlich erfasst wer-

<sup>65</sup> Richtlinie 2000/60/EG vom 23.10.2000 über die Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG Nr. L 327 v. 22.12.2000, 1.

den. Aus diesen Daten lassen sich in einem interdisziplinären Ansatz Zukunftsszenarien und Vorgehensweisen für ein nachhaltiges Wassermanagement ableiten. Hilfreich für eine ZA-Wasser Governance auf regionaler Ebene im Sinne vertrauensbildender Maßnahmen wären die mit Hilfe von Satellitentechnik und computerbasierten hydrologischen Modellen gemeinsam vom Geoforschungsinstitut in Potsdam (GFZ) und vom Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR)<sup>67</sup> entwickelten, – in Zukunft alle ZA-Staaten umfassenden – Sammlungen und Voraussagen von Wasserparametern, die als Grundlage für politische Entscheidungen dienen sollen.<sup>68</sup> Wünschenswert ist, dass diese Schlüsselaktivität in Zukunft auch Afghanistan mit umfasst.

### *Ausblick*

Eine wichtige Voraussetzung für eine kooperative Nutzung von Wasser und Wasserkraft in Zentralasien und Afghanistan als Entwicklungs- und Friedensprojekt ist die effektive Stärkung des normativen und institutionell rechtsstaatlichen Rahmens auf der regionalen, nationalen und lokalen Ebene („Wasser und Energie-Governance“). Die Staatenpraxis in ZA steht noch nicht im Einklang mit den institutionellen Anforderungen des internationalen Wassernutzungsrechts; die einschlägigen völkerrechtlichen Instrumente erfordern „gemeinsame Institutionen“, an die von Seiten der betroffenen Staaten eine kritische Menge an Souveränität zu übertragen wäre, so dass diese Institutionen effektive Beiträge zur kooperativen Lösung von Wassernutzungskonflikten leisten.<sup>69</sup>

Eine von der EU partnerschaftlich voranzutreibende und immer effektivere „Wasser und Energie Governance“ in ZA –unter Einbeziehung von Af-

<sup>66</sup> McCaffrey, *The Law of International Water Courses*, 2. Aufl., Oxford 2007.

<sup>67</sup> AA/GFZ/DLR/CAIAG, Regionales Forschungsnetzwerk „Wasser in Zentralasien“, 2010.

<sup>68</sup> Operativ zuständig ist das Zentralasiatische Institut für Angewandte Geowissenschaften (CAIAG) in Bischkek/Kirgistan, eine Gründung des Geoforschungszentrums (GFZ) in Potsdam.

<sup>69</sup> Sievers, (386); Mühlhans, *Internationales Wassernutzungsrecht und Spieltheorie*, Frankfurt 1998.

ghanistan, sobald es über ausreichende Staatlichkeit verfügt – müsste zumindest folgende Elemente beinhalten.

Erstens: In Ergänzung zu dem, auf lokaler Ebene wirkenden, traditionellen Recht (unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips<sup>70</sup>) eine auf regionaler Ebene zwischenstaatlich „Abgestimmte Regulierung“. Ziele wäre ein marktkonformes, zielgenaues und verhältnismäßiges rechtsstaatliches Regulierungsrecht, das die Regulierung im öffentlichen Interesse („public interest“), insbesondere Wasserqualitätsstandards, Umweltrecht, Sicherheitsvorkehrungen, Universaldienstansforderungen - mit der marktschaffenden und markterhaltender Regulierung („access“) verbindet; zu letzterem Bereich gehören unter anderem Normen für Übertragungs- und Verteilnetze und Messgeräte, Tarifmodelle und Investitionsschutz. Insbesondere folgende Grundmuster der Netzregulierung müssten in den regional abgestimmten Regulierungsinstrumenten enthalten sein: Missbrauchsverbot („no harm to the network“), Informationstransparenz, Zusammenschaltung und Netzzugang.

Für den Bereich Hydroenergie, insbesondere die Übertragung und Verteilung von Elektrizität, stellt der von allen ZA Staaten ratifizierte unterzeichnete Energie-Charta-Vertrag<sup>71</sup> mit den fünf tragenden Säulen Handel, Transit, Energieeffizienz, Investitionsschutz und Streitschlichtung eine gemeinsame Grundlage dar. Der sog. Baku-Prozess und die Energie-Regulierung der Europäischen Gemeinschaft<sup>72</sup> bieten einen „Werkzeugkasten“, den die zentralasiatischen Länder auf ihrem eignen Weg zur Optimierung von Wasser und Energie und Umwelt – gute Beratung und Abbau von Bera-

<sup>70</sup> Grundlegend Isensee, „Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Berlin 1968.

<sup>71</sup> Energy Charter Treaty, I.L.M. 33 (1995), S. 360ff.; Konoplyanik/Wälde, Energy Charter Treaty and its Role in International Energy, Energy & National Resources Law Vol 24 No. 4 (2006), S. 522-556.

<sup>72</sup> Das „Dritte Energie-Paket“ setzt sich aus fünf Rechtsakten (Richtlinien und Verordnungen) zusammen, die am 14. August 2009 im Amtsblatt der EG unter folgenden Nummer veröffentlicht wurden: Elektrizitätsrichtlinie 2009/72/EG; Erdgasrichtlinie 2009/73/EG; Stromhandelsverordnung (EG) Nr. 714/2009; Gasfernleitungsverordnung (EG) Nr. 715/2009 sowie Verordnung (EG) Nr. 713/2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden („Agency for the Cooperation of Energy Regulators, ACER).

tungsresistenz vorausgesetzt – in angepasster Weise nutzen könnten. Das gilt auch für die EU-Wasserrahmenrichtlinie<sup>73</sup> und „EU Wasser Initiative“<sup>74</sup>.

Zweitens: Gedacht werden könnte an ein zunächst auf die Syr Darja- und Amu Darja-Becken beschränktes, später auszuweitendes völkerrechtliches „Dach-Abkommen“ mit unter anderem folgenden Elementen:<sup>75</sup>

(i) Prinzipien des internationalen Wassernutzungsrechts (Informations-, Werte-, Schadensausgleichpflichten; Grundsatz der „angemessenen Nutzung“; zusätzlich das Prinzip der „optimalen Nutzung“); (ii) Grund- und Verfahrensnormen für „Abgestimmte Regulierung“ für Wassernutzung und Hydroenergie, - jeweils unterschieden nach „access“ und „public interest“; (iii) Einbeziehung der in Zentralasien und Afghanistan bestehenden und teilweise auch grenzüberschreitend funktionierenden Flußkommissionen und Einrichtungen wie IFAS und ICWC unter Anwendung des „Subsidiaritätsprinzips“ und (iv) Streitbeilegung.

### *Beitrag der Europäischen Union*

Die EU verfügt über Erfahrungen im Bereich der "plural- abwägenden, subsidiären und verhältnismäßigen Regulierung" in Infrastrukturbereichen wie Telekommunikation, Transport, Energie und in ersten Ansätzen auch „Wasser“. Nicht vorgeschlagen wird hier eine unsinnige „eins zu eins“-Abbildung des EU-Regulierungsrechts auf ZA. Empfohlen wird vielmehr eine Beratung im Grundsätzlichen, vor allem die Öffnung des europäischen „Regulierungs-Werkzeugkastens“ für Nutzung und selektive Anpassung von Politikzielen, Konzeptionen und Regulierungstechniken. Ähnlich wie im Nachkriegs-Europa „Kohle und Stahl“ zum Kernbestandteil eines euro-

<sup>73</sup> Richtlinie 2000/60/EG vom 23.10.2000 über die Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG Nr. L 327 v. 22.12.2000, S.1.

<sup>74</sup> EU Water Initiative, National Policy Dialogues – From Work Programme to Action, Brüssel 2006.

<sup>75</sup> Grewlich, Internationales Wassernutzungsrecht in Zentralasien, Symposium zum 80ten Geburtstag von Martin Bullinger, 2010.

päischen „Zweckverbands *funktioneller* Integration“<sup>76</sup> wurde, so könnte der Schlüsselbereich „Wasser und Energie und Umwelt“ zu einem nachhaltigen Entwicklungs- und Friedensprojekt für ZA einschließlich Afghanistan werden. Auch ohne letzte Finalität und geschlossenes Gesamtkonzept kam der europäische Zweckverband schrittweise voran; und zwar in der Form der zunehmenden Herrschaft des Rechts. Warum sollte das nicht auch für ZA gelten? Der kooperative Erfahrungsschatz – nicht eines einzelnen Staates sondern einer Staatengemeinschaft ohne Hegemonialmacht, aber mit funktionsfähigen gemeinsamen Institutionen ausgestattet und daher für ZA besonders interessant – wäre ein wesentlicher Beitrag der „EU-Zentralasien-Strategie“.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S.197f.

<sup>77</sup> s. Fn. 1.





Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** ist ein interdisziplinäres Forschungs- und Weiterbildungsinstitut der Universität Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfassten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Sie geben die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten des ZEI zusammen.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** is an interdisciplinary research and further education institute at the University of Bonn. *ZEI – DISCUSSION PAPER* are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. They express the personal opinion of the authors. The papers often reflect on-going research projects at ZEI.

#### **Die neuesten ZEI Discussion Paper / Most recent ZEI Discussion Paper:**

- C 186 (2008) Jürgen Nielsen-Sikora  
Europa der Bürger. Darstellung und Interviews (mit Peter Altmaier, Barbara Gessler, Ruth Hieronymi und Hans-Gert Pöttering)
- C 187 (2008) Ján Figel'  
Reflecting on the European Year of Intercultural Dialogue
- C 188 (2008) Lazaros Miliopoulos  
Begriff und Idee „atlantischer Zivilisation“ in Zeiten transatlantischer Zerreißproben
- C 189 (2008) Carl Christian von Weizsäcker  
Regionalisierung der Regulierung im Bitstromzugangs-Markt?
- C 190 (2008) Sonja Schröder  
The 2007-2013 European Cohesion Policy. A New Strategic Approach by the Commission?
- C 191 (2009) Meredith Tunick  
Promoting Innovation in the European Union. On the Development of Sound Competition and Industrial Policies
- C 192 (2009) Frank Decker/Jared Sonnicksen  
The Election of the Commission President. A Presidential Approach to Democratising the European Union
- C 193 (2009) Aschot L. Manutscharjan  
Der Berg-Karabach-Konflikt nach der Unabhängigkeit des Kosovo
- C 194 (2009) Wiebke Drescher  
The Eastern Partnership and Ukraine. New Label – Old Products?
- C 195 (2009) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)  
Die Gestaltung der Globalität. Neue Anfragen an die Geisteswissenschaften
- C 196 (2009) Ina Hommers  
Die Migrationspolitik der EU. Herausforderung zwischen nationaler Selbstbestimmung und europäischer Konvergenz
- C 197 (2010) Klaus Hänsch  
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 198 (2010) Ludger Kühnhardt/Tilman Mayer (Hrsg.)  
Die Gestaltung der Globalität. Annäherungen an Begriff, Deutung und Methodik
- C 199 (2010) Wolfram Hitz/Catherine Robert (Hrsg.)  
Frankreich – Deutschland – Polen. Partnerschaft im Herzen Europas
- C 200 (2010) Klaus W. Grewlich  
Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser – greift die EU-Zentralasien-Strategie? Neues „Great Game“ von Afghanistan bis zum Kaspischen Meer?

Die vollständige Liste seit 1998 und alle Discussion Paper zum Download finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.zei.de>.

For a complete list since 1998 and all Discussion Paper for download, see the center's homepage: <http://www.zei.de>.